

**RAPPORT**  
**AUDIT SUR LES UNITES DE GESTION DIRECTE (UGD)**  
**- Juillet 2016 -**  
**N° 15-13**

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général

[.....], chargée de mission

[.....], chargée de mission

Avec le concours de [.....], inspecteur général

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE .....	3
INTRODUCTION .....	5
<b>1. LA TYPOLOGIE ET LA CARTOGRAPHIE DES UGD.....</b>	<b>7</b>
1.1. Les organisations au sein des directions.....	7
1.1.1. Les UGD des directions transverses ou assimilées .....	9
1.1.2. Les UGD des services centraux des directions opérationnelles .....	10
1.1.3. Les UGD centralisées au sein du SRH gérant des personnels des services de terrain dans les directions opérationnelles .....	11
1.1.4. Les UGD déconcentrées à proximité des services de terrain des directions opérationnelles .....	13
1.2. UGD spécialisées et UGD polyvalentes.....	14
1.2.1. Les types de spécialisation des UGD .....	14
1.2.2. Les UGD gérant des personnels variés .....	15
1.3. Les UGD à actes de gestion plus ou moins fréquents .....	15
1.3.1. Le nombre d'agents gérés par UGD .....	16
1.3.2. La distinction entre personnels vacataires et permanents .....	18
1.3.3. La fréquence de calcul des éléments variables.....	19
1.3.4. La fréquence des enregistrements des absences .....	21
1.4. Une fonction dont l'organisation serait difficile à standardiser .....	24
<b>2. LES UGD DANS LEUR ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>26</b>
2.1. Les relations des UGD avec la DRH .....	27
2.1.1. Les relations avec les bureaux de la DRH .....	28
2.1.2. Le réseau et l'information .....	29
2.1.3. La formation.....	32
2.2. Les relations des UGD avec leur SRH et les SGD.....	38
2.2.1. Avec leur SRH .....	38
2.2.2. Avec les SGD.....	39
2.3. Les relations des UGD avec les agents gérés.....	41
2.3.1. Selon les UGD .....	41
2.3.2. Selon les directions .....	43
2.3.3. Selon les organisations syndicales .....	44
2.4. Les relations des UGD avec les services d'affectation des agents gérés.....	45
2.5. La situation des UGD .....	46
2.5.1. La place centrale de la fonction.....	46
2.5.2. Un métier exercé principalement par des femmes issues du corps des adjoints administratifs.....	47
2.5.3. L'importance des emplois « tremplin » dans les nouveaux recrutements .....	48
<b>3. LES PROCÉDURES DE GESTION DIRECTE .....</b>	<b>49</b>
3.1. Les applications informatiques .....	49
3.1.1. La variété des outils informatiques à utiliser .....	49
3.1.2. Les difficultés rencontrées .....	52
3.1.3. La protection des données.....	53

3.2.	La complexité et la multiplicité des procédures .....	54
3.2.1.	Aperçu de la variété des procédures.....	54
3.2.2.	La vision du métier d'UGD par les agents qui y sont affectés.....	55
3.2.3.	L'approche par l'analyse des UGD de la DASCO en CASPE .....	57
3.2.4.	Une approche du métier par les saisies dans le SIRH .....	58
3.3.	Les procédures récemment transférées ou simplifiées par la DRH .....	60
3.4.	Quelques procédures fréquemment remises en question .....	61
3.4.1.	Le congé de longue maladie, de longue durée et de grave maladie ainsi que les accidents de service et les maladies professionnelles .....	61
3.4.2.	La constitution des dossiers de retraite .....	63
3.4.3.	L'établissement de l'attestation employeur dématérialisée (AED) préalable à l'indemnisation du chômage des agents non-titulaires .....	64
3.4.4.	L'attribution des médailles d'honneur du travail .....	66
<b>4.</b>	<b>RECOMMANDATIONS SUR LE CONTRÔLE INTERNE DE LA FONCTION UGD .....</b>	<b>67</b>
4.1.	L'environnement de contrôle .....	67
4.2.	L'évaluation des risques .....	70
4.3.	Les activités de contrôle.....	72
4.4.	L'information et la communication .....	75
4.5.	Pilotage.....	77
<b>5.</b>	<b>LE TABLEAU DES RISQUES .....</b>	<b>79</b>
	<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>81</b>
	<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>83</b>
	<b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>84</b>
	<b>RÉPONSE DU DIRECTEUR DES FAMILLES ET DE LA PETITE ENFANCE.....</b>	<b>85</b>
	<b>RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DES AFFAIRES SCOLAIRES .....</b>	<b>88</b>
	<b>RÉPONSE DU DIRECTEUR DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>91</b>
	<b>RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA PROPRIÉTÉ ET DE L'EAU .....</b>	<b>92</b>
	<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>95</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

La Maire de Paris a inscrit au programme annuel des travaux de l'Inspection générale un audit de la fonction des unités de gestion directe, mieux connues sous le sigle d'UGD : les personnels en charge des fonctions confiées aux UGD sont les gestionnaires ressources humaines de proximité de la collectivité parisienne. L'UGD met à jour au quotidien les dossiers des agents qui lui sont affectés, lesquels définissent leurs droits et obligations de la prise de fonctions à la retraite. Ces gestionnaires, le plus souvent de catégorie C, relèvent des directions tout en effectuant des tâches sous le contrôle et pour le compte de la direction des ressources humaines (DRH). La mission en a dénombré 364, en écartant de son champ d'étude des UGD spécialisées dans l'exécution de tâches spécifiques comme l'indemnisation des agents privés d'emploi par exemple. Il s'agit souvent de personnels expérimentés dont la moyenne d'âge tend à augmenter rapidement (plus de 50 ans désormais).

Créée il y a 45 ans, cette fonction n'avait pas été auditée par l'Inspection depuis 1989, soit 27 ans. Cet audit intervient dans une période où la direction des ressources humaines se réorganise et où, plus largement, la Ville reconfigure ses fonctions support.

Les organisations adoptées au fil du temps par les directions employeuses pour leur fonction ressources humaines sont très diverses. Une moitié des UGD sont déconcentrées, affectées dans des entités territorialisées, respectant à la lettre la logique initiale de gestion au plus près des agents. On trouve dans ce groupe sept directions dont les trois aux effectifs les plus nombreux : affaires scolaires, familles et petite enfance ainsi que propreté et eau. Sept autres directions opérationnelles aux effectifs importants et répartis sur le territoire parisien ont fait le choix de regrouper leurs UGD au sein de leur service des ressources humaines (SRH), notamment les espaces verts et l'environnement, l'action sociale, l'enfance et la santé ainsi que les affaires culturelles. Les onze directions aux effectifs les plus réduits (entre 50 et 600) ont opté pour une organisation centralisée : qu'il s'agisse de directions support ou de directions opérationnelles, elles partagent la caractéristique d'avoir, sauf exception, la totalité de leurs effectifs réunis sur un même site, ce qui facilite les contacts directs et réguliers avec les UGD. Dans la plupart des directions, les UGD peuvent être généralistes ou spécialisées dans certains corps, filières ou types d'emploi.

La comparaison entre les charges de travail ne peut porter sur les seuls nombres de dossiers gérés par les différentes UGD (de moins de 50 à près de 300 avec une moyenne un peu inférieure à 200). Trois facteurs de différenciation ont été particulièrement mis en évidence : la plus ou moins grande fréquence des absences, la complexité et la variabilité au cours de l'année des éléments variables de paie, enfin l'importance des vacances dans l'ensemble des dossiers gérés. La gamme d'activités et la fréquence des tâches des UGD varient en conséquence selon les populations gérées. Les ajustements se sont effectués au sein des directions au fur et à mesure que les situations de gestion évoluaient sans pour autant que le nombre global des UGD augmente depuis 1989.

Les tâches des UGD sont variées et n'ont cessé de se diversifier, récemment encore à l'occasion de la déconcentration de certaines procédures autrefois gérées par la DRH, au point que l'expression de « fourre-tout » est parfois évoquée pour décrire la situation actuelle. Elles réclament des qualifications importantes qui s'acquiert par une formation de base préalable à une habilitation à la mise à jour des dossiers informatiques, une formation permanente comprenant de nombreux modules et des conférences métier désormais mensuelles. La réglementation et les procédures évoluant fréquemment, la qualité de la documentation est essentielle : elle est pourtant aujourd'hui jugée difficilement accessible malgré sa mise en ligne sur l'Intranet.

La fonction a été largement informatisée. Néanmoins elle pâtit de la multiplication des applications, d'une insuffisance des interfaces, en particulier avec les applications re-

traçant l'activité des personnels dans le cadre de leur métier, d'une obsolescence de certaines applications, d'interruptions de service, programmées ou aléatoires, jugées pénalisantes en termes d'efficacité et de fiabilité. Elle nécessiterait des contrôles embarqués accrus par la perspective de l'obligation d'une déclaration sociale nominative (DSN) mensuelle à une échéance rapprochée et devrait permettre un contrôle de la qualité des travaux des UGD afin de déceler les lacunes de certaines d'entre elles pour mieux les combler et fiabiliser leurs travaux.

Parmi les procédures auxquelles les UGD participent, plusieurs sont apparues comme sources de difficultés et de nature à aggraver la situation de certains agents gérés, en particulier les procédures médico-administratives complexes, le départ à la retraite et l'indemnisation des agents privés d'emploi. L'attribution de la médaille d'honneur du travail est également fréquemment signalée comme un problème par les UGD.

Une analyse a priori des principaux risques engendrés dans le cadre de l'activité des UGD a permis d'identifier un certain nombre d'entre eux : retards dans l'enregistrement des événements ; erreurs dans l'enregistrement des événements lézant l'agent ou la collectivité et nécessitant des rectifications et régularisations ; non-respect de la réglementation et des règles de gestion internes à la collectivité ; non-information des personnels ; défaut de confidentialité ; non-compréhension par les personnels des informations délivrées ; perte d'informations en cas d'absence prolongée de l'agent d'UGD ou de son départ sans tuiilage ; partage des codes d'accès limitant les possibilités de traçabilité ; fraude détournant des fonds publics et procurant un avantage indu à un agent géré, réel ou fictif.

Pour y faire face, plusieurs recommandations sont faites.

Il s'agit en premier lieu d'améliorer l'environnement de contrôle par la définition d'un plan de contrôle interne s'appuyant sur une cartographie des risques, la redéfinition du cœur de métier des UGD, la mise au point d'un plan de remplacement des UGD partant prochainement à la retraite, la spécialisation de certaines UGD dans les directions à organisation déconcentrée sur des fonctions complexes et aujourd'hui effectuées de manière non pleinement satisfaisante. La définition d'indicateurs de performance et des cas possibles de fraude aurait pour objectif la fiabilisation de la fonction. A cette occasion, le métier pourrait être renommé : le terme de gestionnaire de ressources humaines de proximité est suggéré.

Les activités de contrôle supposent de formaliser un schéma d'information ascendante et descendante, un travail sur l'offre de formation, en particulier pour l'étendre à la maîtrise des relations avec les agents, la vérification régulière des compétences des UGD, la valorisation de leurs acquis, une obligation de formation mais aussi un recours plus fréquent au monitorat, modalité plus adaptée et plus souple que la formation en salle.

L'outil informatique doit être amélioré, notamment par l'interfaçage avec les grandes applications de gestion de l'activité, le développement d'alertes sur les retards, mais aussi la diminution des coupures intempestives. La constitution et la mise à jour en temps réel de la base documentaire doit être une priorité parmi les missions de la DRH.

Enfin le pilotage du contrôle interne de la fonction RH dans son ensemble devrait faire l'objet d'un suivi constant au sein de la DRH et d'audits réguliers.

## INTRODUCTION

Dans son programme d'activité 2015, l'Inspection générale a été chargée par la Maire de Paris d'un audit sur la fonction UGD (Unités de Gestion Directe). Cette fonction avait été déjà auditée en 1989 (rapport n° 88-14).

La présente mission intervient à un moment où la direction des ressources humaines a lancé un certain nombre d'actions visant à sa propre réorganisation et à la modification de la répartition des responsabilités entre celles qu'elle assume directement et celles qu'elle confie à différents acteurs de son réseau dans les directions, en particulier aux UGD.

Quoique non homogène selon les directions et services, la définition la plus simple de l'UGD est la suivante : cette unité met à jour au quotidien les dossiers des agents qui lui sont affectés, lesquels définissent leurs droits et obligations de la prise de fonctions à la retraite. Elle est en général composée d'un seul agent de catégorie C habilité à saisir ces informations dans les applications informatiques du système d'information des ressources humaines, dans certaines directions, ses satellites. Les compétences requises par le métier d'UGD étaient ainsi définies dans le numéro 87 de RH Infos en février 2009 : « *Outre la maîtrise technique nécessaire pour naviguer sur le système RH21, le métier d'UGD requiert une forte connaissance de la réglementation, de réelles qualités d'écoute et une grande disponibilité.* »

Cette fonction amène les personnels qui l'exercent à entrer en relation avec les agents gérés. Les personnels des UGD dispensent ainsi une information de proximité pour toutes les questions qui leur sont posées, qu'ils soient à même d'y répondre ou qu'ils doivent orienter les agents vers les structures compétentes. La notion de proximité n'est pas nécessairement géographique : elle signifie que les interventions des UGD portent sur les événements les plus fréquents de la vie de l'agent géré. L'UGD pratique pour l'essentiel ce qu'il est convenu d'appeler la gestion individuelle des agents.

Cette fonction a été créée en 1971 au moment de la première informatisation de la paie et de la gestion administrative des personnels parisiens. Elle prévoyait alors les tâches suivantes, dans cet ordre :

- Recueillir, codifier, saisir ou transmettre les informations individuelles nécessaires à la paie et à la mise à jour du fichier du personnel (état-civil, adresse et situation familiale, absences, droits à des émoluments variables) ;
- Fournir tous les renseignements nécessaires à leur direction, à la DAG ou au cabinet du Maire de Paris ;
- Informer les agents sur leurs droits, leurs devoirs et les démarches à effectuer (notamment par la diffusion de notes issues de la DAG ;
- Déclencher les procédures dues à un changement dans la situation de l'agent (accident du travail, mise à la retraite, etc.).

Cette fonction était exercée *a priori* par des adjoints administratifs (comme leurs correspondants du bureau de la comptabilité générale du personnel, aujourd'hui bureau des rémunérations). Une douzaine de moniteurs veillait dans les directions à l'orthodoxie des procédures.

En 1989, le rapport de l'IG a constaté que les activités avaient connu une extension :

- La distribution et le renouvellement des cartes professionnelles et des dotations d'équipement ;
- La mise à jour du dossier des agents (éléments de la vie personnelle des agents (état-civil, situation de famille, enfants, décès ; mensurations des agents soumis au port d'uniforme ou de vêtements de sécurité ; certaines modifications de la situation ad-

ministrative de l'agent (affectation, notation, mise en disponibilité, mutation, sanctions simples, radiation des cadres) ;

- Le suivi de la présence des agents (congés de maladie, congés de maternité et d'adoption, congé postnatal, congés pour formation syndicale, absence injustifiée, absence pour grève, service national et période d'instruction militaire, temps partiel, etc.) ;
- La transmission des informations nécessaires à l'octroi d'avantages sociaux (arbre de Noël ; organisation de la distribution des jouets ; distribution des cartes de cantine ; instruction des dossiers pour l'attribution de prestations diverses, remboursement de frais de crèche, bourses de vacances...).

Vieille désormais de 45 ans, la fonction a depuis prospéré, même si sa vocation initiale demeure le cœur de son activité. Elle est clairement identifiée par les agents : elle est souvent un des premiers contacts noués au moment de la prise de fonctions et ses coordonnées sont portées sur la feuille de paie.

Dans le paysage institutionnel au sein des directions, une nouvelle structure, dite des sections de gestion déconcentrée (SGD) est apparue en 1984. Conçue à l'origine comme devant assurer des tâches à caractère fonctionnel et des actes de gestion à caractère (plus) collectif, elles ont très tôt dérivé vers un rôle hiérarchique ou de supervision.

En 1989, dans le rapport n°88-14 de l'Inspection générale sur les Unités de Gestion Directe, les agents des UGD énonçaient leurs principales difficultés comme suit :

- La multiplication des tâches annexes (seules 35 % ne font que leur fonction d'UGD) ;
- La pluralité des interlocuteurs : si le contrôle de la paie est identifié (bureau de la paie) et cette relation privilégiée par les trois-quarts des UGD, les choses étaient moins claires pour les tâches de gestion (SGD, bureau du personnel de la direction, voire pas d'interlocuteur) ;
- L'insuffisance de la formation et de l'information (formation sur le tas, stages tardifs, flux d'information défailants) ;
- Une faible reconnaissance par l'encadrement (se traduisant notamment par des contrôles rares des supérieurs hiérarchiques).

Vingt-sept ans plus tard, l'analyse menée a combiné un ensemble d'entretiens avec des cadres de la DRH, des services de ressources humaines (SRH) des directions, les organisations syndicales, des questionnaires envoyés aux agents des UGD et aux chefs des SRH ainsi qu'une analyse quantitative des principales transactions informatiques réalisées.

L'état des lieux ainsi établi permet de proposer une typologie (1), de situer les UGD dans leur environnement institutionnel (2), de s'interroger sur les moyens à leur disposition pour exécuter les procédures de gestion directe des agents (3), avant d'examiner leur situation au regard des exigences d'un contrôle interne de la fonction RH et d'effectuer des préconisations pour l'améliorer (4).

*Remarque : la mission a réuni quelques informations de parangonnage auprès d'autres collectivités (voir annexe 4). Néanmoins, comme il était prévisible, les écarts d'échelle ne permettent pas d'en tirer des enseignements pertinents pour la Ville.*

La procédure contradictoire a été effectuée avec la DRH et les trois directions employant les effectifs les plus nombreux : DASCO, DFPE et DPE.

## 1. LA TYPOLOGIE ET LA CARTOGRAPHIE DES UGD

Pour percevoir la diversité des UGD, seront successivement présentés les schémas organisationnels des directions, les cas de spécialisation et la fréquence des mises à jour des dossiers selon les populations gérées. Ces différentes caractéristiques réduisent la possibilité de normaliser la fonction au sein de la collectivité.

### 1.1. Les organisations au sein des directions

L'organisation des UGD varie selon les directions. Elle dépend du caractère opérationnel ou transverse des directions, de leur taille, de l'existence ou non de services déconcentrés. Certaines directions ont choisi de centraliser toutes leurs UGD au sein d'un SRH, d'autres ont privilégié une déconcentration des UGD auprès des services de terrain.

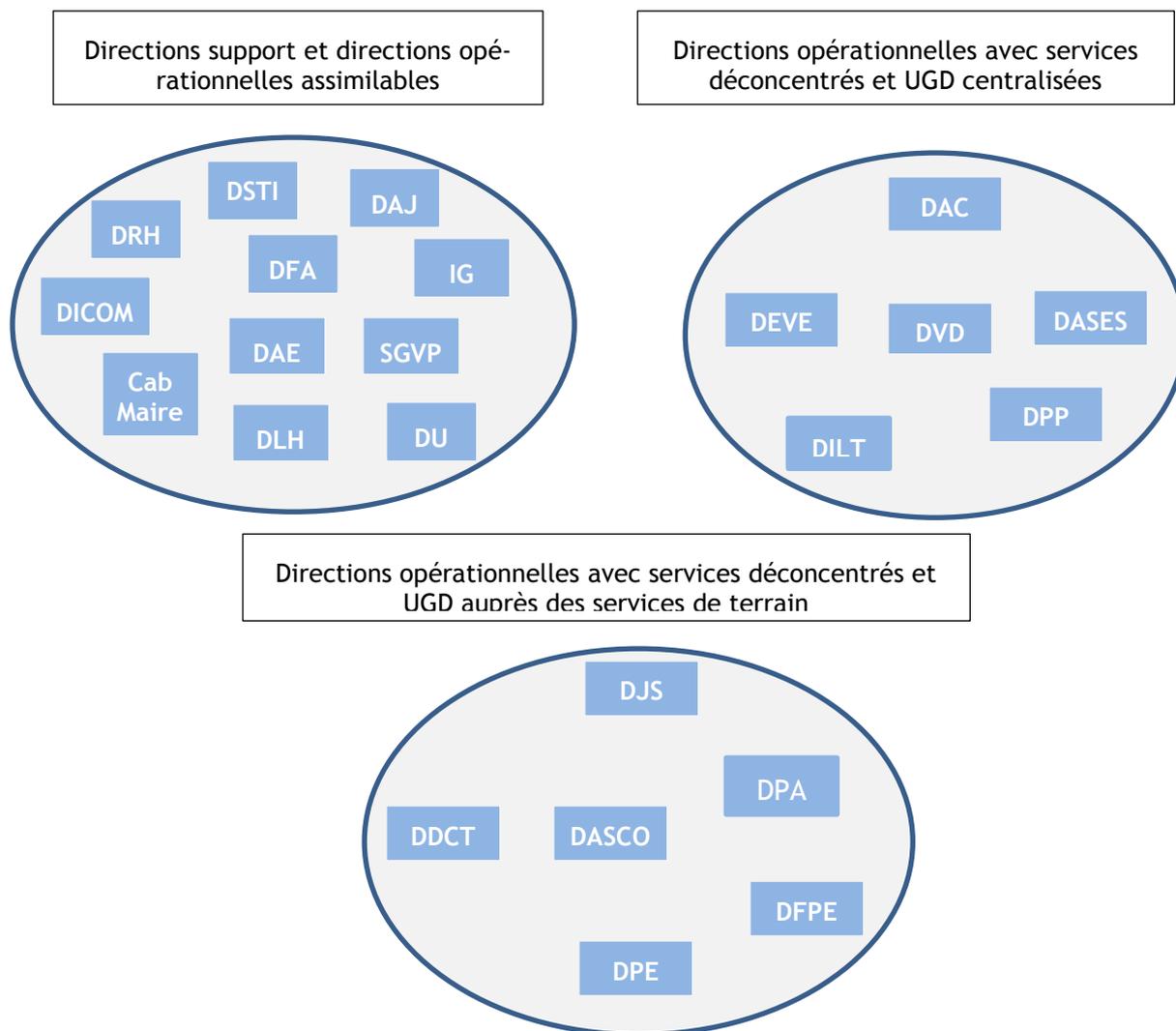
Schématiquement, trois types d'organisation peuvent être identifiés.

Le premier type d'organisation rassemble 11 directions ou services : il s'agit de directions support ou transverses (DAJ, DFA, DRH, DSTI, DICOM, IG, SGVP et Cabinet de la Maire) auxquelles ont été assimilées certaines directions sans service déconcentré (DLH, DU, DAE). Toutes ces directions sont caractérisées par la centralisation de leurs services et la taille modeste de leurs effectifs. Les UGD de ces directions sont naturellement (sauf exception) regroupées au sein de leur service des ressources humaines (SRH).

Le deuxième type d'organisation regroupe des directions opérationnelles qui, bien que possédant des services déconcentrés, ont opté pour une centralisation totale de leurs UGD. Tel est le cas de six directions : la DEVE, la DAC, la DASES, la DILT et la DPP. La DVD a également choisi une centralisation de toutes ses UGD, excepté pour le service des canaux qui bénéficie d'une UGD sur son site dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement.

Enfin, le troisième type d'organisation comporte six directions opérationnelles (DJS, DDCT, DASCO, DFPE, DPA et DPE) qui ont choisi de déconcentrer auprès de leurs services de terrain les UGD en charge de leurs agents. Le cas de la DPA est un peu à part dans la mesure où cette direction a déconcentré certaines de ses UGD pour ses gros services déconcentrés, mais a conservé en central la gestion d'autres agents sur le terrain (cas par exemple des UGD gérant les personnels des sections locales d'architecture).

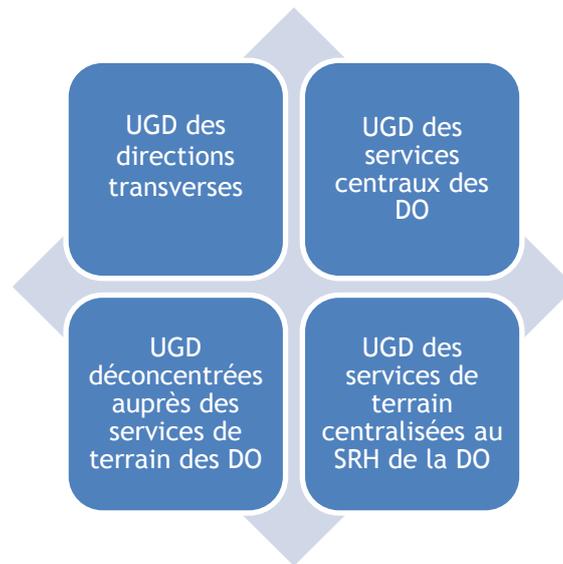
Figure 1 : Organisation des UGD au sein des directions



Source : IG

L'UGD à la Ville de Paris peut se retrouver ainsi dans les quatre positions suivantes : appartenir à une direction support ou assimilée, être UGD des services centraux d'une direction opérationnelle, être UGD des services de terrain tout en étant centralisée au SRH de la direction ou enfin être une UGD déconcentrée auprès des services de terrain d'une direction opérationnelle.

Figure 2 : Les principaux positionnements des UGD au sein des directions

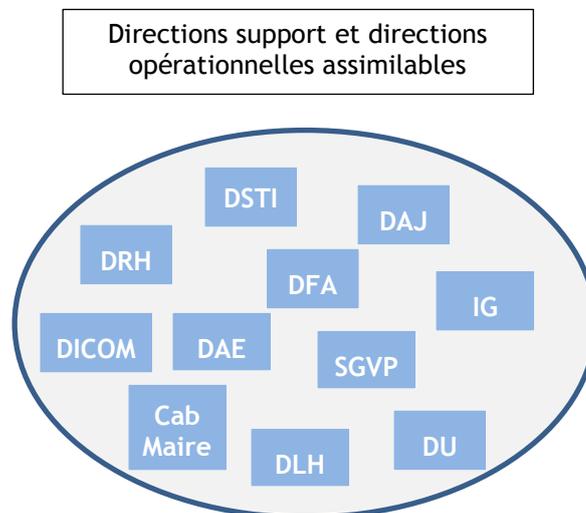


Source : IG

Or la charge de travail et la diversité des tâches de l'UGD peuvent varier fortement selon son positionnement.

### 1.1.1. Les UGD des directions transverses ou assimilées

Pour rappel, les directions concernées sont les suivantes :



Source : IG

Les UGD de ces directions présentent des similitudes. Le cas de la DRH est néanmoins très particulier et sera examiné à part.

Toutes ces directions ou services sont caractérisés par la faiblesse de leurs effectifs : entre 50 (IG) et 600 (DRH). Le nombre d'UGD affectées à chaque direction / service est donc généralement limité à un (cas de la DAJ, du Cabinet de la Maire et de l'IG) ou deux (SGVP,

DAE<sup>1</sup>, DSTI, DICOM, DU<sup>2</sup>). Seules la DFA et la DLH disposent respectivement de quatre et cinq UGD.

Les UGD ressortissent généralement du service ressources humaines (SRH) de la direction. La DLH a, pour sa part, affecté une UGD dans chacune de ses sous-directions. Les UGD sont encadrées par une SGD ou le chef du service auquel elles appartiennent. L'UGD de la DAJ et de l'IG cumulent à la fois les fonctions d'UGD, de SGD et de SRH.

Le nombre des agents pris en charge par les UGD, compte tenu de la taille modeste des directions, reste limité et dépasse rarement 200 agents par UGD. Les agents gérés sont pour une grande majorité des titulaires<sup>3</sup> et appartiennent majoritairement à la filière administrative. Ces UGD ne gèrent pas de vacataires à l'exception de celles du SGVP et de la DAE (une cinquantaine de vacataires<sup>4</sup> dans les deux cas).

La DRH est un cas tout à fait particulier en raison de sa nature de direction support des ressources humaines. Elle compte 28 UGD réparties entre quatre services ou sous-directions. Si quatre UGD regroupées au service des ressources humaines, des finances et de la logistique (SRHFL) assurent la gestion administrative des personnels de la DRH, les autres UGD ont en effet en charge des personnels particuliers sur l'ensemble de la Ville (agents en position de détachement, apprentis et stagiaires extérieurs, contrats aidés, anciens agents au chômage...).

En ne retenant pour la gestion des personnels de la DRH que les quatre UGD affectées au SRHFL, on comptabilise ainsi 27 UGD assurant la gestion administrative des agents des directions support ou assimilables soit 7 % des UGD. Cette gestion ne paraît pas poser de difficultés majeures en raison notamment du type de personnels gérés et de la proximité des UGD qui se trouvent en général sur le même site que les agents gérés.

#### 1.1.2. Les UGD des services centraux des directions opérationnelles

Il s'agit ici des UGD gérant les agents des services centraux d'une direction opérationnelle. A ces UGD s'ajoutent, pour certaines directions, des UGD ayant en charge des types de personnels particuliers. Ces UGD sont regroupées le plus souvent au SRH de la direction. Elles représentent 16 % du nombre total des UGD.

Sont concernées au premier titre les directions ayant choisi une déconcentration d'une partie de leurs UGD dans les services de terrain, soit la DPE, la DDCT, la DJS, la DFPE et la DASCO. Ces directions conservent en service central les UGD en charge des agents des services centraux soit deux UGD pour la DPE, neuf pour la DDCT et quatre pour la DJS.

La DJS compte en outre au service du sport de proximité de la sous-direction de l'action sportive quatre UGD spécialisés : deux gèrent les éducateurs sportifs et deux les accompagnateurs.

La DDCT regroupe également au SRH trois UGD spécialisés dans la gestion des collaborateurs de cabinet.

<sup>1</sup> La DAE dispose, outre les deux UGD indiquées, de cinq agents ayant des fonctions d'UGD très spécifiques. Regroupées au bureau de la formation, elles sont chargées de l'instruction des bourses attribuées aux demandeurs d'emploi parisiens. Compte tenu de leurs spécificités, ces agents ont été exclus de l'étude.

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> septembre 2015. Une troisième UGD était en cours de recrutement fin 2015.

<sup>3</sup> Excepté à la DSTI qui compte un nombre important de contractuels.

<sup>4</sup> Les vacataires de la DAE sont des enseignants ou des modèles physiques pour les arts graphiques et arts plastiques.

La DFPE rassemble quant à elle en son SRH dix<sup>5</sup> UGD dont huit gèrent les agents des services centraux de la direction et deux sont spécialisées dans la gestion des assistantes maternelles.

Le cas de la DASCO est particulier : elle compte 24 UGD en service central réparties dans différents bureaux. Ces UGD sont parfois spécialisées par type de personnels et ne gèrent pas uniquement des personnels des services centraux de la DASCO (adjoints techniques des collègues, professeurs de la Ville de Paris, certains personnels d'animation, certains personnels de service, formateurs des cours municipaux d'adultes, animateurs et accompagnateurs des activités découvertes etc.) .

Les UGD de la DPA centralisées au SRH de la direction ont une charge de travail répartie géographiquement ; elles ne sont ni spécialisées par type de personnels ni affectées aux seuls services centraux de la direction.

S'agissant des directions opérationnelles ayant opté pour une concentration de toutes leurs UGD en service central, seule la DAC en a dédié deux à la gestion des personnels des services centraux. La DASES, pour sa part, a spécialisé ses UGD par type de personnels (assistants familiaux, personnels de la fonction hospitalière, personnels sociaux de santé et de logistique, personnels administratifs techniques et ouvriers).

Le tableau ci-après récapitule la gestion des UGD en service central (hors UGD des services de terrain regroupées au SRH des DO).

**Tableau 1 : UGD en service central des directions opérationnelles (hors UGD gérant des services de terrain)**

		UGD en service central des DO	
Type de DO	DO	Nb d'UGD gérant les agents des serv. centraux de la DO	Nb d'UGD spécialisées sur les types de personnels
DO avec UGD en services déconcentrés	DPE	2	
	DDCT	9	3
	DJS	4	4
	DFPE	8	2
	DASCO		24
DO sans UGD en services déconcentrés	DAC	2	
Total		25	33

Source : IG

L'ensemble des UGD en charge des personnels des services centraux des directions opérationnelles gère peu ou pas de vacataires ; leurs agents gérés, très majoritairement titulaires, relèvent le plus souvent d'un nombre réduit de filières. Les tâches des UGD s'avèrent ainsi moins complexes. Il en est de même pour les UGD spécialisées sur certains types de personnels du fait même de leur cantonnement à certains corps.

### 1.1.3. Les UGD centralisées au sein du SRH gérant des personnels des services de terrain dans les directions opérationnelles

Six directions opérationnelles ont centralisé au sein du SRH leurs UGD gérant les agents des services déconcentrés : la DAC, la DASES, la DEVE, la DILT, la DPP et la DVD.

<sup>5</sup> Au premier septembre 2015, ce nombre était de 15, la CASPE 11/12 n'étant pas encore créée.

Quant à la DPE, bien que n'ayant pas opté pour une centralisation totale de ses UGD des services de terrain, elle a cependant regroupé au sein de son SRH quatre UGD en charge du millier de personnels des garages (section des moyens mécaniques).

Au nombre de 74<sup>6</sup>, ces UGD représentent 19 % du nombre total des UGD.

Les raisons d'une telle organisation sont multiples :

- Des effectifs peu importants pour permettre une centralisation de toutes les UGD (DPP, DVD et DILT) ;
- Un éparpillement de petites entités sur le terrain fonctionnellement hétérogènes (les bibliothèques et les conservatoires) ne justifiant pas la déconcentration sur le terrain d'UGD, même si la DAC aurait théoriquement pu opter pour une organisation comparable à celle de la DJS ;
- La centralisation des UGD favorise l'homogénéité d'action et l'égalité de traitement des agents (DASES et DEVE). Elle facilite les échanges réguliers entre les professionnels et leur hiérarchie notamment pour la gestion des cas complexes.

Ce choix d'organisation n'est pour autant pas toujours jugé comme totalement satisfaisant. Il peut engendrer une dégradation du service rendu aux agents. A la DPE, les chefs de garage se plaignent de l'intégration de leur UGD au SRH. A la DEVE, la relation entre l'UGD et l'agent reste difficile malgré la présence de relais RH affectés aux circonscriptions.

Tableau 2 : UGD des services de terrain centralisées au SRH des DO

	Nb d'UGD des services de terrain centralisées au SRH de la direction
DAC	16
DASES	21
DEVE	15
DILT	7
DPP	6
DVD	5
DPE	4
Total	74

Source : IG

La répartition de la charge de travail des UGD centralisées des services déconcentrés au SRH s'effectue soit par entités et / ou secteurs géographiques (DAC, DEVE, DVD), soit par type de personnels ou corps (DASES, DILT, DPP).

Leurs tâches paraissent plus diversifiées et plus complexes. Les UGD peuvent être amenées à gérer un nombre important de corps différents (notamment pour les UGD en charge d'entités ou de secteur géographique). Certaines ont dans leur portefeuille un nombre conséquent de vacataires (cas de la DAC avec un volume de 1 000 vacataires par jour) ou de personnels à statut singulier comme les assistantes familiales à la DASES. Les filières auxquelles les agents appartiennent (ouvrière notamment) sont plus lourdes à traiter que la filière administrative avec de nombreux éléments variables de paie à comptabiliser tous les mois. Ainsi à la DEVE, les UGD traitent une population complexe composée de 33 corps,

<sup>6</sup> 72 au 1<sup>er</sup> septembre 2015, la DVD ne comptait à cette date que trois UGD centralisées au SRH, deux étant en congé [...] à cette date. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

comprenant des agents de diverses filières (ouvrière, technique et culturelle en sus de l'administrative) et de non titulaires auxquelles il faut ajouter les contrats aidés, apprentis, stagiaires, gérés en relation avec la DRH. Les corps et spécialités monodirectionnels comme les jardiniers, les fossoyeurs, etc. y génèrent beaucoup d'éléments variables de paie.

Ces UGD ont souvent des portefeuilles dépassant 200 dossiers, la centralisation favorisant une répartition des charges optimisées.

Le regroupement a pour mérite une certaine sécurisation en cas d'absence prolongée d'un ou deux agents d'UGD.

#### 1.1.4. Les UGD déconcentrées à proximité des services de terrain des directions opérationnelles

Six directions déconcentrent auprès de leurs services de terrain des UGD : la DASCO, la DFPE, la DPE, la DDCT, la DJS et la DPA<sup>7</sup>. Le nombre d'UGD en services déconcentrés s'élève à 177 soit 49 % du nombre total des UGD. Ainsi, près d'une UGD sur deux, à la Ville, travaille en service déconcentré.

Tableau 3 : UGD déconcentrées auprès des services de terrain

	Nb d'UGD déconcentrées auprès des services de terrain de la direction
DASCO	66
DPE	36
DFPE	33
DDCT	21
DJS	16
DPA	5
Total	177

Source : IG

Cette déconcentration se justifie :

- Par l'importance des effectifs de ces services déconcentrés. Ainsi les CASPE regroupent souvent entre 2 000 et 3 000 agents à gérer ;
- Par la volonté de rapprochement géographique de l'UGD des populations qu'elle gère. Cette proximité est toutefois relative. Les agents travaillant dans les établissements scolaires ou de la petite enfance restent souvent éloignés géographiquement de la CASPE dont ils dépendent et où se trouve leur UGD ; situation identique pour les personnels affectés dans des établissements sportifs ou des ateliers de la propreté ;
- Par la dimension sociale que revêt l'UGD, véritable relais administratif indispensable pour les agents des services déconcentrés (aide à la rédaction de courrier, aide dans les procédures administratives, etc. au bénéfice de personnels réclamant davantage aide et conseil dans leurs démarches).

La charge de travail des UGD déconcentrées dans les services de terrain est souvent conséquente, même si le nombre d'UGD déconcentrées reste globalement proportionnel au nombre de dossiers qu'elles traitent (les UGD déconcentrées qui représentent 49 % des UGD de la Ville gèrent des agents de la Ville dans une proportion identique). La multipli-

<sup>7</sup> Pour cette dernière, la déconcentration est partielle et ne concerne que les gros services déconcentrés (STEGC, STGCAI, SALPA)

té des corps des agents gérés avec parfois des corps monodirectionnels particulièrement complexes (cas de la DPE dont les agents travaillent en roulement avec de fortes contraintes horaires, cas de la DJS avec une grande amplitude horaire et un fonctionnement sept jours sur sept en deux postes générant beaucoup d'heures supplémentaires) ou l'importance des vacataires (cas de la DASCO) alourdissent fortement le travail des UGD (cf. § 1.3.).

## **1.2. UGD spécialisées et UGD polyvalentes**

La variété des situations rencontrées résulte également du degré plus ou moins élevé de spécialisation des UGD.

### **1.2.1. Les types de spécialisation des UGD**

#### **1.2.1.1. Spécialisation par type de personnels**

La spécialisation des UGD résulte de la répartition organisée par la direction des dossiers à traiter.

Ainsi à la DRH, des UGD sont spécialisées sur certains personnels pour l'ensemble de la Ville : au bureau des personnels administratifs de l'animation de la culture et des sports, quatre UGD assurent le recrutement et le suivi des agents en contrat aidé. Au bureau des retraites et de l'indemnisation, les UGD sont spécialisées pour indemniser des anciens agents au chômage. Au bureau du recrutement, deux UGD ont en charge le suivi des apprentis et deux autres celui des stagiaires extérieurs. Enfin, au bureau de l'encadrement supérieur, deux UGD gèrent majoritairement les agents en position de détachement. La DFPE a spécialisé deux UGD en central qui ne gèrent que les assistantes maternelles. La DDCT regroupe au SRH trois UGD pour la gestion des collaborateurs de cabinet.

Certaines UGD en services centraux de la DASCO sont également spécialisées par type de personnels : le bureau des cours municipaux d'adultes regroupe trois UGD qui gèrent les formateurs des cours municipaux d'adultes ; le bureau des professeurs de la ville de Paris comprend deux UGD en charge des professeurs d'éducation physique et sportive, d'arts plastiques et d'éducation musicale ainsi qu'une UGD en charge de la paie des animateurs et accompagnateurs des activités découverte.

La charge de travail des UGD est parfois répartie par filière ou corps ce qui se traduit par une forme minimale de spécialisation des UGD. Ainsi à la DJS, sur les huit UGD en centrale, deux gèrent au sein du SRH les agents de la filière ouvrière et deux autres ceux de la filière sportive ; au sein du service des sports de proximité, deux UGD sont spécialisées dans la gestion des éducateurs sportifs et deux dans celle des accompagnateurs. A la DASES, quatre UGD du SRH gèrent les assistants familiaux, six les agents de la fonction hospitalière, cinq les personnels administratifs, techniques et ouvriers et six les personnels sociaux de santé et de logistiques.

Dans certaines directions, la gestion des vacataires est centralisée sur un (ou plusieurs) UGD. Par exemple, à la DASES sur quatre UGD en charge des assistants familiaux, une seule assure la gestion de l'ensemble des vacataires (soit plus de 200 dossiers). De même, à la DPP, une UGD est spécialisée sur la gestion des vacataires.

#### **1.2.1.2. Spécialisation par thèmes transversaux**

Certaines UGD, en plus de leur portefeuille de dossiers individuels à gérer, peuvent être référent sur des thèmes transversaux. Ainsi à la DICOM, les deux UGD sont spécialisées l'une sur le handicap / reconversion et l'autre sur les relations sociales et se voient attribuer des dossiers transversaux sur chacun des thèmes. A la DEVE, les UGD se répartissent

également des dossiers transversaux : dossiers d'attribution des médailles, visites médicales, suivi des contractuels, suivi des vacataires, suivi des agents aménagés.

### 1.2.2. Les UGD gérant des personnels variés

D'autres UGD sont polyvalentes et gèrent des personnels indistinctement. Cette polyvalence se retrouve notamment en services déconcentrés, mais de manière non systématique. A titre d'exemple, on citera :

- A la DASCO, huit CASPE sur dix (7-15 et 20 faisant actuellement exception) ont privilégié la polyvalence de leurs UGD qui ont en charge à la fois des personnels de service et des personnels d'animation.
- A la DEVE, les UGD dont la charge de travail est répartie par secteur géographique et entité fonctionnelle, gèrent une très grande variété de personnels : 60 métiers, répartis sur 34 corps, dont la majorité est du personnel ouvrier (66 %). Toutes les situations d'agents titulaires, contractuels ou vacataires et toutes les filières (administrative, ouvrière, technique, culturelle ou spécialisée) sont mêlées.

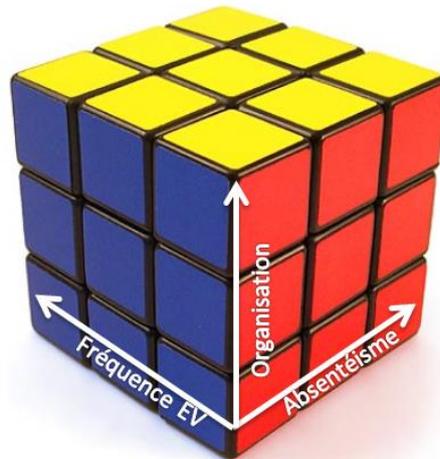
La polyvalence accroît la richesse et la variété du travail de l'UGD qui est un des attraits indéniables de cette fonction. Elle suppose toutefois des connaissances élargies et complexifie leurs tâches.

Chaque direction voire chaque service a fait historiquement le choix des critères de répartition des dossiers entre ses UGD sans qu'aucun ne semble s'imposer. L'organisation générale, l'importance de l'effectif global géré et la nature des emplois sont autant de facteurs pris en compte, de même sans doute que des préoccupations de motivation, d'exigence de qualification ou encore de sécurisation en cas d'absence prolongée d'agents d'UGD.

### 1.3. Les UGD à actes de gestion plus ou moins fréquents

Les UGD réalisent de nombreux actes de gestion nécessitant des saisies dans Suite 7 ou d'autres logiciels (*ePlanning*, *Prorisq*, etc.). Certains, comme les remises de médaille, supposent la constitution d'un dossier particulièrement chronophage. La saisie de tous les éléments variables de paie (indemnités, primes, heures supplémentaires...) ainsi que tous les événements ayant un impact sur la paie des agents (notamment les absences) est une de leurs tâches principales. Elle est au demeurant celle *a priori* la plus aisément quantifiable.

Figure 3 : Éléments déterminants de la charge de travail d'une UGD



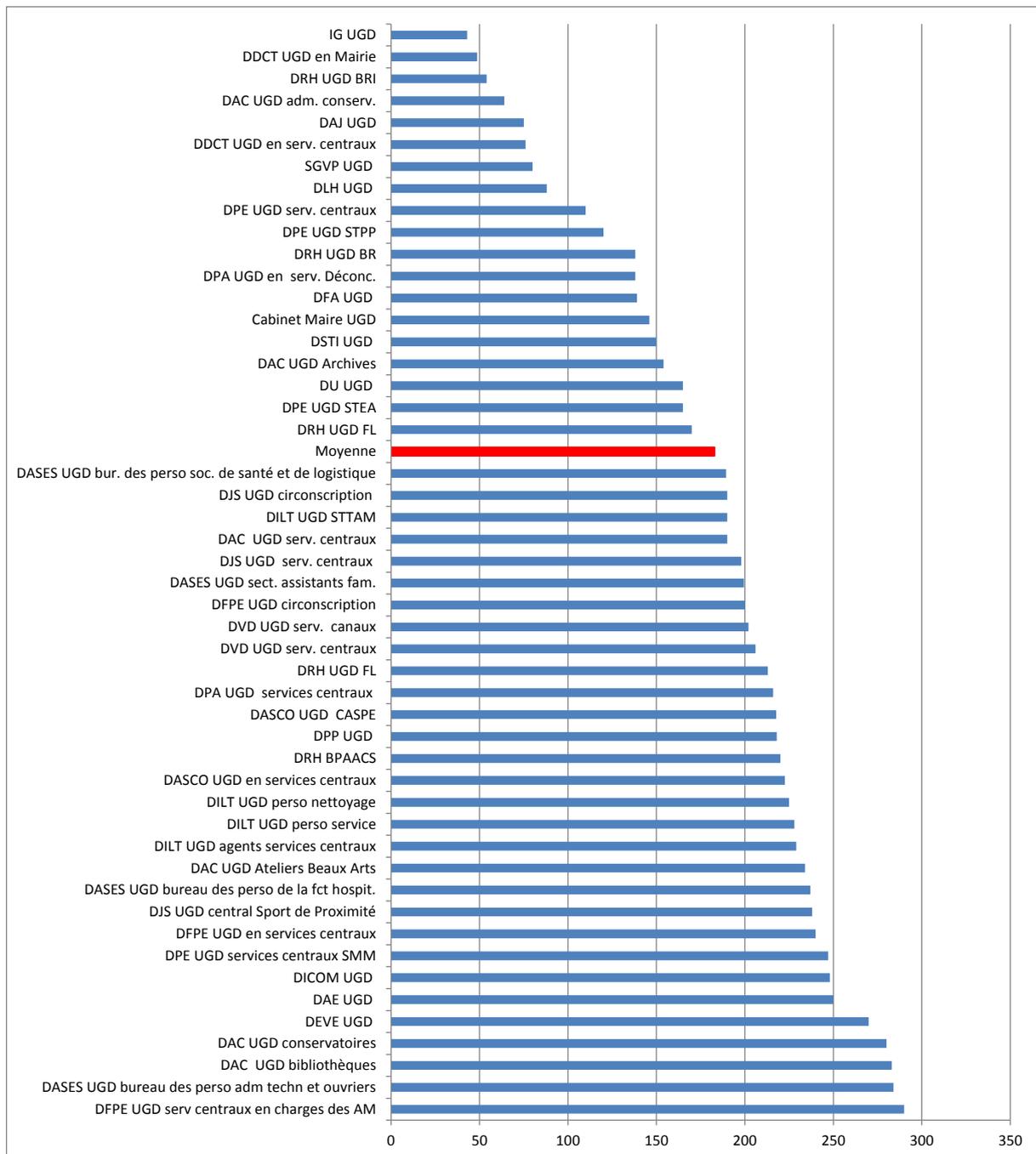
Source : IG

Si la charge de travail de l'UGD est fonction du nombre d'agents gérés, elle dépend également d'autres facteurs comme l'organisation de la fonction UGD au sein de la direction, la fréquence de saisie des éléments variables et la fréquence des absences.

#### 1.3.1. Le nombre d'agents gérés par UGD

Une extraction de RH21, au 1<sup>er</sup> septembre 2015, donnant le nombre d'agents gérés par UGD, a permis de calculer le nombre moyen d'agents gérés par type d'UGD (services centraux/services déconcentrés) par direction. Elle révèle une grande hétérogénéité des situations avec un total de près de 61 000 dossiers gérés.

Graphique 1 : Nombre de dossiers gérés par UGD



Source : Infocentre DRH retraité IG

Même si la fiabilité de la requête n'est pas totale, on constate que le nombre moyen de dossiers gérés par UGD varie environ entre 50 (cas des mairies d'arrondissement et de l'IG) et 280 (UGD de la DFPE en charge des assistantes maternelles, UGD des bibliothèques et conservatoires, UGD de la DASES en charge des personnels administratifs, techniques et ouvriers). Si cet écart de 1 à 6 paraît important, il doit cependant être relativisé :

- Les UGD à faibles effectifs (IG, DAJ) exercent d'autres fonctions que celles d'UGD ;
- Ces chiffres ne prennent pas en compte l'existence des aides UGD, volontairement exclus de l'étude ;

- Les types de personnels gérés impactent fortement la fréquence des actes de gestion accomplis par les UGD.

### 1.3.2. La distinction entre personnels vacataires et permanents

La première distinction à opérer est celle entre personnels permanents et vacataires. La gestion de ces derniers est en effet particulièrement lourde<sup>8</sup> et sans commune mesure avec celle de la plupart des personnels permanents.

La gestion d'un vacataire commence par la constitution de son dossier avec saisie des éléments dans *ePlanning* ou Suite 7. Cette tâche s'avère fastidieuse ; or elle est indispensable quel que soit le nombre d'heures de vacations réalisées et la population des vacataires est très volatile. En CASPE, cinq à dix dossiers sont ainsi créés par UGD et par mois, ce chiffre se montant à une vingtaine l'été. Le planning théorique de présence des agents vacataires est sans cesse modifié et implique de nombreuses vérifications et saisies. Une extraction d'*ePlanning* sur dix mois (de septembre 2015 à mars 2016) fait état, s'agissant de la DASCO, de la saisie de plus de 3,3 millions de tâches<sup>9</sup> et de 105 552 décisions<sup>10</sup>.

Par ailleurs, la fin d'activité d'un vacataire doit donner lieu à l'émission d'une attestation d'emploi dématérialisée (AED) indispensable au versement des indemnités chômage<sup>11</sup>. En pratique, le bureau des rémunérations est dans l'impossibilité de délivrer toutes les AED et seuls les vacataires qui en font la demande l'obtiennent. Les délais d'obtention sont très longs (supérieurs à deux mois) ce qui est une importante source de tension avec l'agent qui, ne pouvant percevoir ses indemnités de chômage, risque de se retrouver en situation de grande précarité et multiplie les demandes d'information à l'UGD.

La lourdeur des tâches nécessaires à la gestion des vacataires n'est contestée par personne et la réforme en cours des CASPE de la DASCO a pris en compte ce constat avec un objectif de rééquilibrage des emplois d'UGD entre CASPE et une diminution de leur nombre de dossiers (entre 198 et 217). Au sien de la DASCO, une UGD crée de cinq à dix dossiers de vacataires mensuellement et vingt l'été.

Une extraction RH21 du nombre d'agents gérés par UGD au mois de septembre 2015 a permis de mettre en lumière les UGD en charge de vacataires :

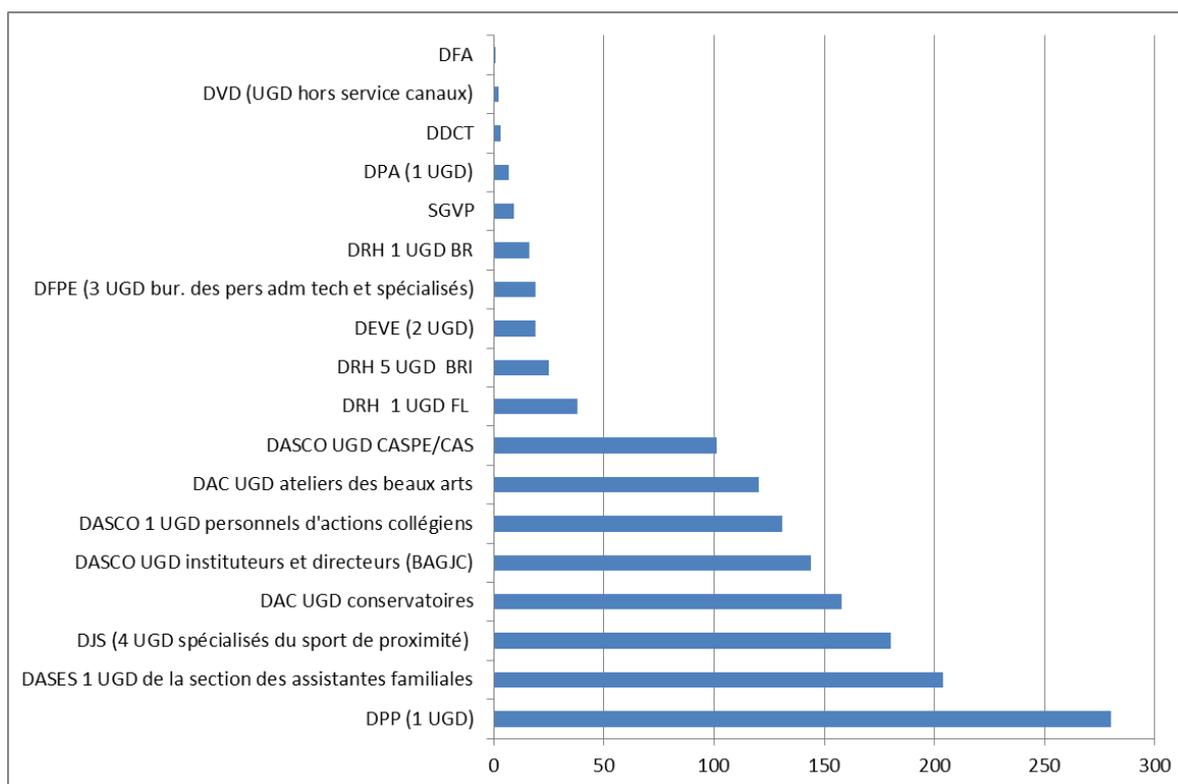
<sup>8</sup> Voir les rapports d'audit de l'IG sur les vacations de la DASCO et de la DAC n° 14-14 et n° 15-33.

<sup>9</sup> Une tâche est un créneau horaire où est définie une activité localisée (ex : surveillance cantine avec jour, horaire et école déterminés).

<sup>10</sup> Une décision définit un planning d'activité. Il y a autant de décisions que d'activités pour un même agent.

<sup>11</sup> Ce point est développé au 3.4.3.

Tableau 4 : Nombre moyen de vacataires gérés par UGD en septembre 2015



Source : Extraction DRH

Logiquement, les UGD très fortement impliquées dans la gestion des vacataires sont celles de la DASCO et certaines de la DAC, de la DASES et de la DJS. Dans les autres directions la charge est généralement moins lourde en termes de nombre de vacataires et concerne un nombre plus faible d'UGD, mais elle peut être concentrée sur une tête (DPP).

### 1.3.3. La fréquence de calcul des éléments variables

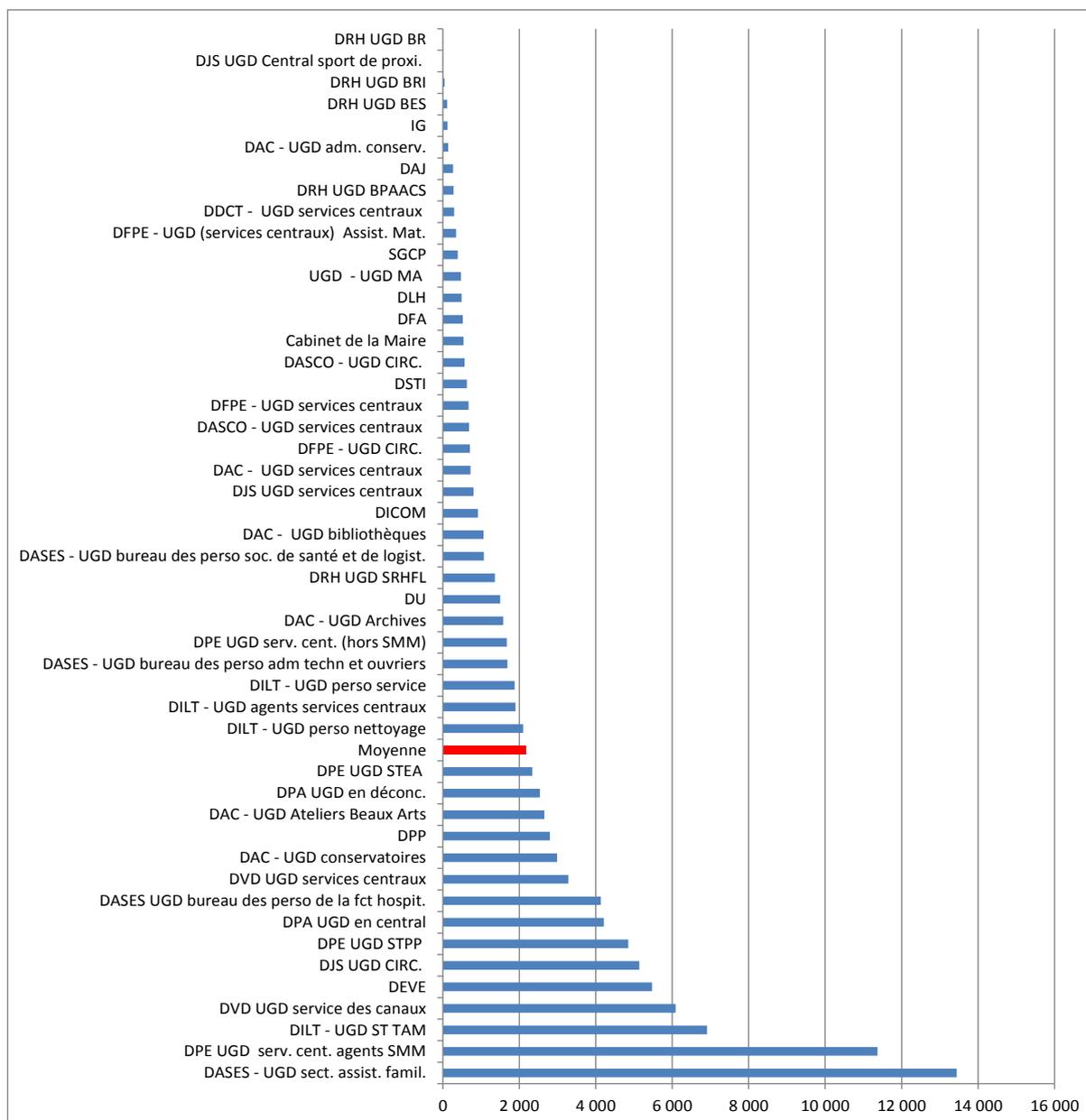
Les UGD ont pour tâche première la saisie de tous les éléments variables de paie de leurs agents. Ceux-ci peuvent extrêmement nombreux : aides, allocations, remboursements divers, primes, indemnités de toute nature, heures supplémentaires, vacations, relations avec les mutuelles, etc.

Or les saisies opérées par les UGD varient très fortement selon les personnels gérés et les métiers exercés. Certaines directions et notamment les directions ouvrières présentent des spécificités avec de grandes amplitudes horaires, des horaires de travail atypiques, de nombreuses heures supplémentaires, des indemnités en raison des caractéristiques de l'activité, des particularités de l'organisation (permanences, astreintes), de la compensation des obligations de travail les jours fériés (DJS, DPE, DEVE). Leurs corps ou spécialités monodirectionnels sont générateurs de saisies parfois très complexes d'éléments variables.

Certaines saisies sont en outre précédées de longues et fastidieuses vérifications. Tel est le cas des heures supplémentaires (par exemple, pour les éducateurs d'activités sportives de la DJS, il faut vérifier la cohérence entre les tickets de cours particuliers et les bordereaux récapitulatifs, la cohérence avec les périodes d'absence de l'agent (maladie, grève), le non dépassement du plafond autorisé<sup>12</sup>).

<sup>12</sup> Voir rapport d'audit de l'IG n° 14-16 sur les heures supplémentaires à la DJS.

Graphique 2 : Nombre moyen de saisies des éléments variables de paie en 2015 par UGD



Source : Infocentre DRH retraité IG

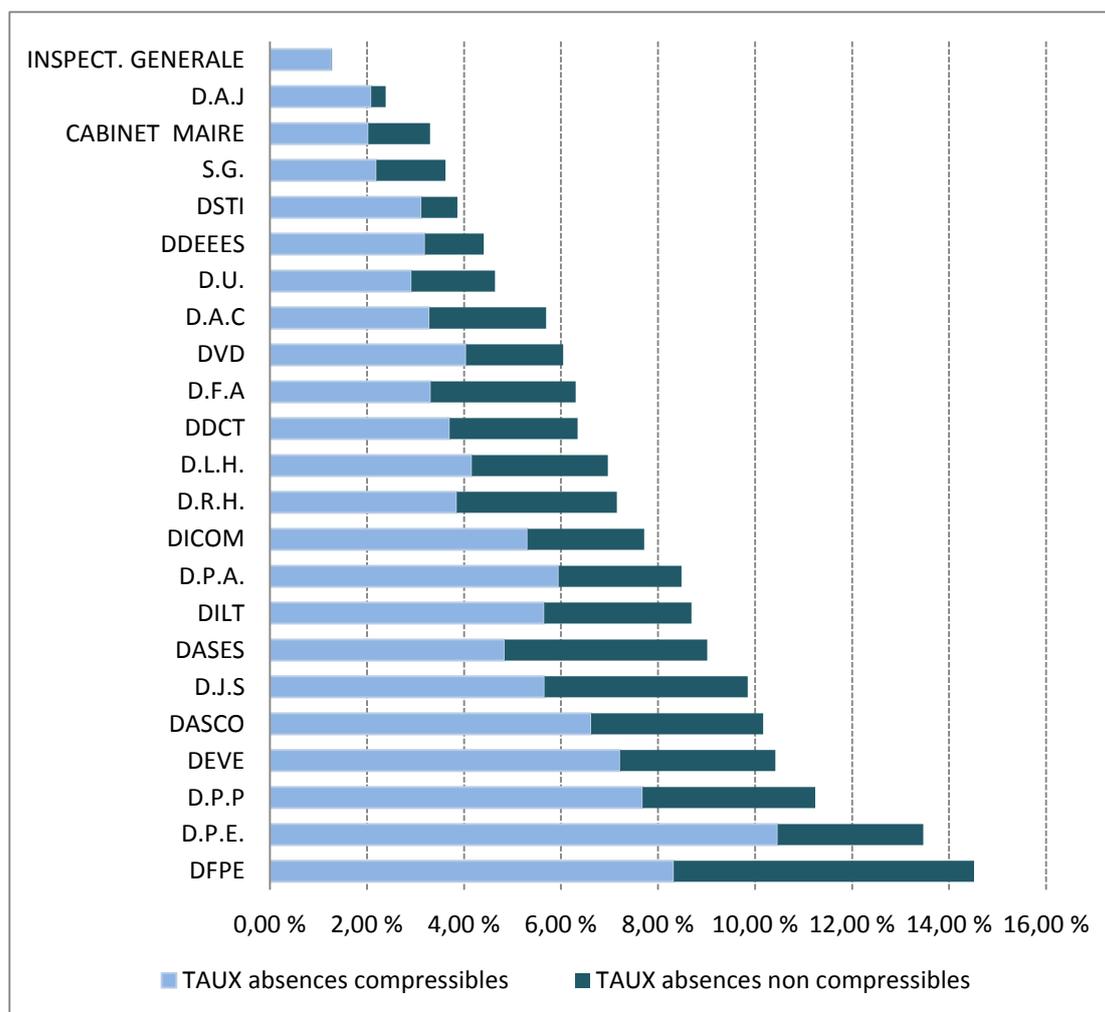
Le graphique ci-dessus illustre, sur la base d'une extraction des éléments variables saisis dans RH21 en 2015, l'amplitude du nombre moyen de saisies selon les UGD : de 11 (UGD du bureau du recrutement de la DRH) à 13 400 (UGD en charge des assistants familiaux de la DASES).

Les chiffres issus de cette extraction doivent être considérés avec précaution et ne reflètent pas l'exacte réalité des saisies des UGD, d'autant que ces derniers utilisent parfois d'autres logiciels qui déversent leurs résultats dans Suite 7. Néanmoins ils permettent d'approcher suffisamment l'écart pouvant exister entre UGD à la fois pour montrer l'hétérogénéité des situations et la vanité d'une recherche de commensurabilité sur la base de telles données quantitatives.

### 1.3.4. La fréquence des enregistrements des absences

La gestion de l'absence des agents constitue également une part importante de la charge de travail des UGD. Or la pénibilité du travail, les conditions de travail, le type des personnels concernés induisent des absences plus ou moins fréquentes.

Graphique 3 : Taux d'absence des agents par direction (année 2015)



Source : Infocentre DRH retraité IG

Le graphique ci-dessus présente le taux d'absence des agents par direction. Le taux d'absence compressible comprend les absences injustifiées, les accidents du travail, les maladies ordinaires et les maladies professionnelles ; le taux d'absentéisme incompressible, les absences à conserver, les absences injustifiées, les absences pour grève, les absences diverses, les congés bonifiés, les congés formation, les congés longue durée, les congés longue maladie, les congés liés à la parentalité.

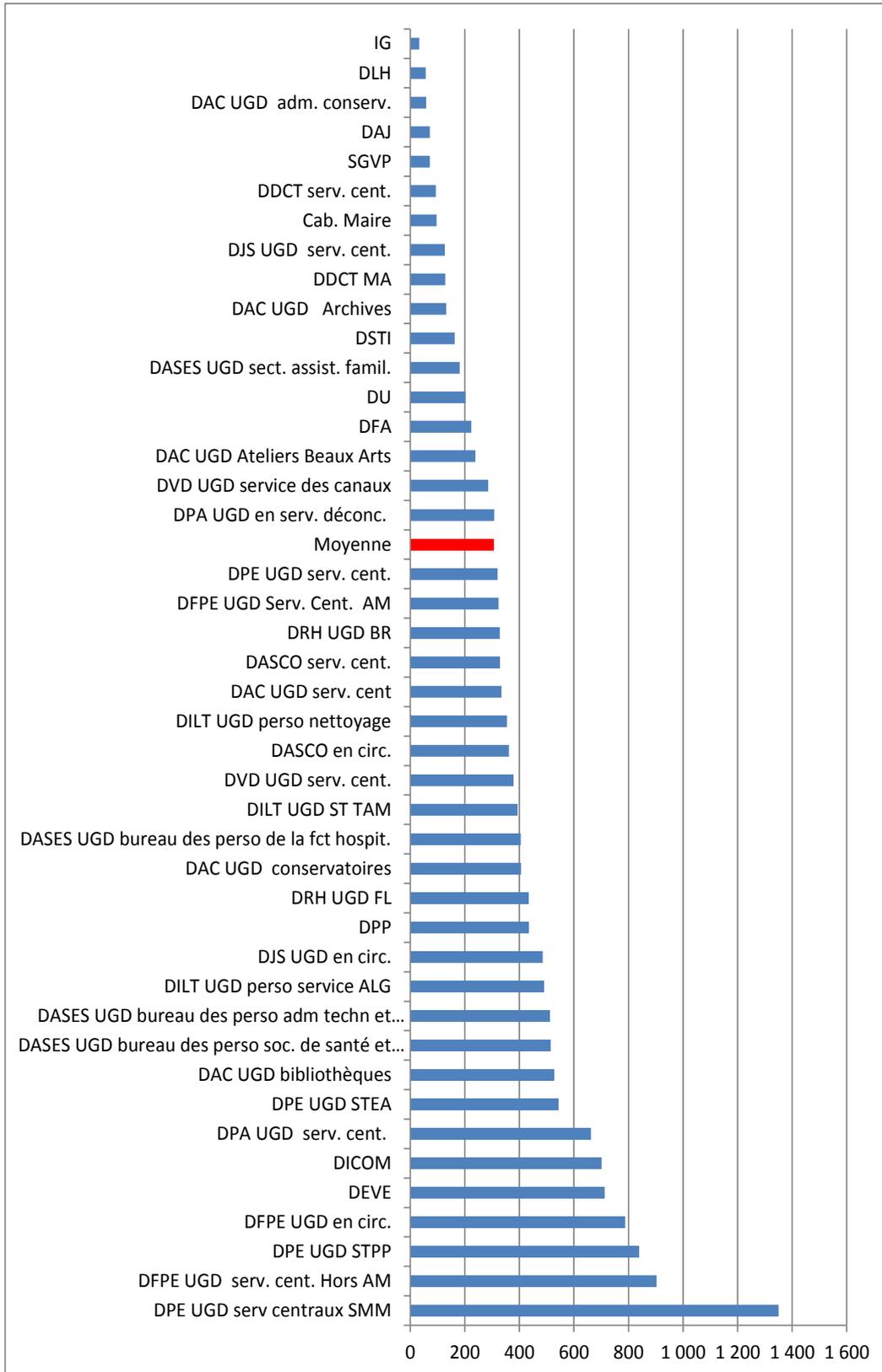
La pénibilité des métiers exercés à la DPE engendre une masse importante d'arrêts maladie et d'accidents du travail à traiter. A la DFPE, le profil des auxiliaires de puériculture (en majorité femmes jeunes en âge d'être mère ou avec de jeunes enfants, habitant en banlieue parfois lointaine) et leurs conditions de travail (en contact avec les maladies virales véhiculées par les enfants des crèches) favorisent un important taux d'absentéisme.

Les plus forts taux d'absentéisme sont constatés à la DFPE, la DPE, la DPP et la DEVE, ont un effet direct sur le travail des UGD concernées.

Une extraction des saisies par les UGD dans Suite 7 des absences des agents sur l'année 2015 (voir le graphique ci-après) montre des écarts très importants entre les directions : 33 saisies d'absences pour l'UGD de l'IG contre 1 350 par une UGD en charge de la section des moyens mécaniques à la DPE. Même si les éléments fournis par cette extraction doivent être considérés prudemment (l'extraction n'englobe notamment pas les déversements d'*ePlanning* dans Suite 7), ils illustrent néanmoins les disparités entre la charge de travail des UGD induite par l'absentéisme de leurs agents.

Une extraction d'*ePlanning* fournie par la DASCO fait état pour 10 mois (de septembre 2015 à mars 2016) de 69 277 saisies d'absences, soit une moyenne de l'ordre de 800 absences par UGD, sachant que les éléments fournis sont très en-dessous de leur valeur réelle (le système d'*ePlanning* ne permet pas de gérer les historiques des modifications). On peut donc raisonnablement estimer que les UGD de la DASCO en CASPE sont parmi celles qui gèrent le plus grand nombre d'absences, ce dont ne rend pas compte le graphique ci-dessus.

Graphique 4 : Nombre moyen de saisies d'absences par UGD sur 2015



Source : Extraction DRH

### 1.4. Une fonction dont l'organisation serait difficile à standardiser

Cette première partie met en évidence que derrière le sigle unique d'UGD, de nombreux facteurs tendent à particulariser les modalités d'exercice de la fonction. Si le nombre d'environ 200 dossiers gérés en file active est un repère commode et correspond peu ou prou à la moyenne, il tend à occulter la différence entre les nombres de mises à jour de situation administrative et de paie en fonction de la nature de l'emploi occupé, du statut de l'agent, des éléments variables de paie dont il est susceptible de bénéficier et du nombre des absences à enregistrer. Par ailleurs, l'effectif de la direction est un élément déterminant de l'organisation de ses services dédiés à la gestion des ressources humaines.

Tableau 5 : Cartographie synthétique des UGD des directions

Direction	UGD centrales			UGD déconcentrées	Quelques caractéristiques significatives		
	S. centraux	généralistes	spécialisées		vacations	absences	EV de paie
Cabinet de la Maire	1						
DAC	2	16					
DAE	2						
DAJ	1						
DASCO			24	66			
DASES			21				
DDCT	9		3	21			
DEVE		15					
DFA	4						
DFPE	8		2	33			
DICOM	2						
DILT	1	2	4				
DJS	4		4	16			
DLH	5						
DPA		4		5			
DPE	2	4		36			
DPP			6				
DRH	4		24				
DSTI	2						
DU	2						
DVD	5	1					
IG	1						
SG	2						
TOTAL	57	42	88	177			

 Important     Moyen     Faible (ou nul pour les vacances)

Source : IG

Dès lors, il n'est guère possible d'imaginer un schéma-type d'organisation faute de commensurabilité des postes d'UGD, les éléments de la jauge étant par trop divers. Les situations actuelles apparaissent comme des fruits d'une histoire relativement longue de prises en compte successives de spécificités et de contraintes particulières. Chacune a sa logique et les différences qui en résultent au final sont nombreuses.

La question de la centralisation ou de la déconcentration est largement commandée par les effectifs des unités locales ou fonctionnelles. Au total, 177 UGD sur 364, soit près de la moitié sont déconcentrées. En-deçà de 200 agents à gérer, les inconvénients de l'éparpillement l'emportent sur les avantages prêtés à la proximité, laquelle est au demeurant le plus souvent relative quand les agents ont un lieu de travail différent de celui de leur UGD (école, établissement de petite enfance, lieu d'appel...). Cette condition vo-

lumétrique peut même être relevée dès lors que, pour des raisons de continuité et de sécurisation de l'activité, il est préférable d'avoir au moins deux UGD affectées au même endroit pour qu'elles puissent se suppléer mutuellement.

De ce point de vue, seules la DASCO et la DFPE et les 10 CASPE qui, à terme, gèreront leurs personnels dans les établissements, remplissent pleinement cette condition. Au demeurant, chaque CASPE regroupe plus de dossiers à gérer que la plupart des directions. Consciente de cette difficulté, la DJS qui a adopté un même découpage territorial a récemment fait le choix de regrouper ses UGD de terrain dans cinq circonscriptions alors même qu'elle en créait dix, une même équipe d'UGD travaillant de ce fait simultanément pour deux circonscriptions. S'agissant des divisions de propriété de la DPE, le fait que leur effectif n'atteigne en général pas les 400 agents est contrebalancé par la fréquence et la variété des éléments variables d'une part, des motifs d'absence de l'autre.

Dans le cas de la DDCT, sous réserve qu'elles soient considérées comme politiquement acceptables, des mutualisations d'UGD, probablement en service central, seraient envisageables dans l'hypothèse où l'on souhaiterait limiter les cas où les UGD sont appelées à exercer des fonctions complémentaires. Par ailleurs, on peut s'interroger pour la DPA sur l'intérêt d'une organisation mixte, une centralisation plus poussée pouvant se justifier par les effectifs relativement faibles des effectifs gérés en déconcentré. La DVD, sa direction sœur à bien des égards, a quant à elle opté pour la centralisation, seul le service des canaux, très spécifique, fait exception.

On pourrait aussi imaginer d'autres regroupements selon une logique de site, en particulier pour les unités de taille réduite que constituent à l'Hôtel de Ville et dans ses abords le cabinet, le secrétariat général, la DICOM, la DAJ et l'inspection générale. Les UGD correspondantes pourraient alors dépendre de la DRH, direction géographiquement proche de celles qui viennent d'être nommées. Pour autant, il ne faudrait pas en attendre des gains considérables en termes de productivité et de compétence : des correspondants d'UGD demeureraient nécessaires dans les directions et les populations en cause ne sont pas celles qui demandent la plus grande technicité ni la plus grande fréquence dans la mise à jour des dossiers en termes de rémunérations accessoires et de gestion des absences. Le *statu quo* ne semble donc pas désavantageux outre mesure.

Si des évolutions organisationnelles sont toujours imaginables, elles ne constituent pas une priorité parmi les différentes modalités envisageables pour traiter les difficultés aujourd'hui rencontrées par les UGD, lesquelles seront détaillées dans les deuxième et troisième parties. Aucune recommandation formelle ne sera donc faite à propos de l'organisation des UGD au sein des directions dans le présent rapport.

La DRH estime toutefois que « *la structuration de la filière RH à la Ville de Paris devra également porter sur l'intégration de la fonction RH. Dans de nombreuses organisations, les gestionnaires RH de proximité sont rattachés hiérarchiquement et fonctionnellement à la DRH. Comme pour d'autres fonctions support (comme l'informatique par exemple), il est très probable que cette évolution organisationnelle soit la condition d'un pilotage plus efficace, d'une véritable professionnalisation et d'un meilleur service aux agents.* »

## 2. LES UGD DANS LEUR ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

La situation actuelle des UGD a été approchée par différents moyens. Outre des entretiens avec les responsables dans certaines directions et des représentants désignés par des organisations syndicales<sup>13</sup>, un questionnaire a été envoyé à chaque UGD et à chaque SRH. La vision qui en ressort est complétée par des données fournies par la DRH dont plusieurs chefs de service et de bureau ont été également rencontrés.

### ◆ La méthodologie du questionnaire

La mission a, dans un premier temps, recensé les UGD en poste au 1<sup>er</sup> septembre 2015, afin d'établir une liste fiabilisée qui allait servir de fondement à l'étude. Celle-ci a été obtenue à partir du croisement des fichiers<sup>14</sup> de la DRH avec les listes des UGD des 23 directions (y compris Secrétariat général et Cabinet) fournies par chaque chef de SRH. Il en résulte un total de 364 UGD habilitées à gérer les dossiers des agents sur l'application RH21 (gestion informatique de la paie) et y intervenant effectivement, ce qui exclut *de facto* les aide-UGD, co-UGD et crypto-UGD.

Compte tenu de l'importance de ce nombre, l'IGVP ne pouvait pas organiser un entretien individuel avec chaque UGD. Un questionnaire a permis d'aborder au plus près le sujet, en couvrant le plus largement possible cet univers de travail et en donnant directement la parole aux intéressé(e)s, dans le respect de leur anonymat<sup>15</sup>.

39 % des UGD ont répondu dans le temps requis, avec une participation de 40 à 100 % pour 15 directions dont la DFPE (40 %) et la DASCO (48 %), très sensibilisées au sujet du fait de la déconcentration de leurs services et des difficultés qui peuvent en découler. Les UGD de la DPE se sont montrées plus réticentes pour des raisons conjoncturelles<sup>16</sup>.

Un courriel, précédant l'envoi du questionnaire aux UGD, a été transmis aux chefs des SRH, les informant de cette initiative et les incitant à convaincre leurs UGD d'y participer. Y était joint un autre questionnaire sur leur conception de la fonction UGD et leurs modes d'organisation et de fonctionnement au sein de leur direction<sup>17</sup>. Tous les SRH ont répondu.

Les réponses des UGD et des SRH ont fait l'objet d'un traitement croisé<sup>18</sup> dégageant quelques constats et enseignements sur ce métier et ses spécificités au sein de la collectivité parisienne<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Voir annexe 1.

<sup>14</sup> Quatre fichiers de la DRH : fichier des gestionnaires Suite 7, fichier des agents gérés, fichier de diffusion du périodique « Infos UGD » et le fichier recensant les bénéficiaires de la NBI UGD.

<sup>15</sup> Voir annexe 2.

<sup>16</sup> Voir les précisions du directeur de la propreté et de l'eau dans ses observations jointes au rapport provisoire (1<sup>er</sup> § de la page 2 de sa note).

<sup>17</sup> Voir annexe 3.

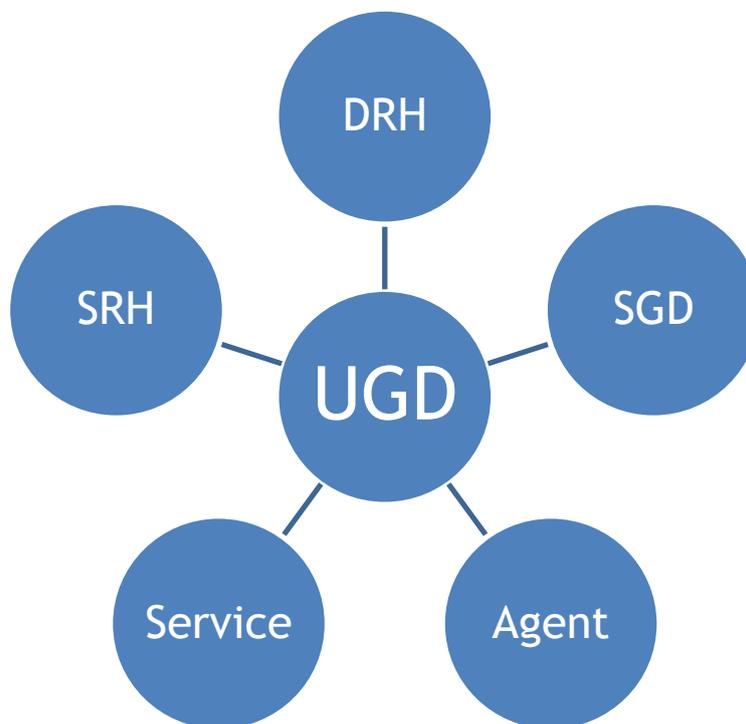
<sup>18</sup> Voir l'annexe monographique pour chaque direction. Quelques directions aux caractéristiques proches et aux effectifs peu nombreux ont été regroupées par souci de préservation de l'anonymat garanti aux UGD.

<sup>19</sup> Pour faciliter la lecture du rapport, la mission a choisi de citer les directions de façon générique en lieu et place de « certaines ou quelques ou toutes les UGD qui ont répondu au questionnaire, etc. ».

◆ L'UGD se situe dans un environnement institutionnel complexe

Elle est à l'épicentre d'une sphère relationnelle dans laquelle interviennent la Direction des Ressources Humaines, le SRH de sa direction, les agents de la (ou des) Section(s) de Gestion directe (SGD), les agents gérés par l'UGD et leurs services d'affectation, comme illustré ci-dessous.

Figure 4 : Les UGD dans leur environnement institutionnel



Source : IG

Ces différentes relations sont examinées dans les sous-parties qui suivent. Le parti a été pris d'exposer beaucoup de solutions propres à telle ou telle direction pour permettre à chacune d'entre elles de rechercher, le cas échéant, des solutions à leurs problèmes parmi les bonnes pratiques d'autres directions à configuration comparable.

### 2.1. Les relations des UGD avec la DRH

Si les UGD dépendent hiérarchiquement de leur direction d'affectation, elles exercent leurs activités pour le compte et sous l'autorité fonctionnelle de la DRH. Celle-ci traite par l'intermédiaire de ses différents bureaux (bureau des rémunérations, bureau des retraites et de l'indemnisation, bureaux de gestion, le pôle aptitudes, maladies, accidents, etc.) toutes les informations / demandes enregistrées et transmises par les UGD qui vont permettre de suivre, rémunérer et faire évoluer l'agent au cours de sa carrière au sein de la collectivité. Dans ce cadre, la DRH est à la fois :

- gestionnaire par l'intermédiaire de ses bureaux de l'ensemble des données transmises par les UGD des directions concernant les dossiers administratifs des agents ;

- animatrice de réseau : source et diffuseur de toutes les informations concernant la politique de la Ville en matière de RH, la réglementation, les procédures à suivre, etc. ;
- formatrice des agents d'UGD à leur métier et son évolution (formations obligatoires, formations complémentaires, conférences métiers<sup>20</sup>).

### 2.1.1. Les relations avec les bureaux de la DRH

Parmi les difficultés rencontrées par les UGD figurent l'insuffisance de communication descendante de la part des bureaux de la DRH et les délais de transmission des informations. Le problème de communication de ces bureaux vers les UGD est mis en exergue notamment par celles qui exercent en service déconcentré. Les délais de réponse sont trop longs, dus à la lourdeur des procédures et plus particulièrement celles qui touchent le domaine médico-administratif avec la difficulté de trouver le bon interlocuteur. Les deux tiers des directions mentionnent ces difficultés : DAC, DAE, DASCO, DDCT, DFPE, DICOM, DILT, DPA, DPP, DSTI, DVD, DEVE et la DPE.

Enfin, certaines, comme par exemple la DLH, estiment, à l'inverse, que les délais laissés aux directions par la DRH sont trop courts.

- ◆ L'exception de la réactivité des comptables du bureau des rémunérations (BREM) parmi les autres bureaux de la DRH est souvent soulignée.

Ce bureau est le premier et principal interlocuteur des UGD. Il valide toute création de dossier en attribuant un numéro de matricule quel que soit le statut de l'agent<sup>21</sup>. A partir des informations saisies par les UGD, ce bureau vérifie la mise à jour des dossiers avant de les valider pour le passage en paie. Il effectue des régularisations et adaptations comptables individuelles sur leur demande (acomptes, ordres de reversement, détermination des retenues échelonnées...).

En dehors des éléments permettant de calculer la paie, les UGD qui gèrent des contractuels et des vacataires s'adressent au bureau des rémunérations pour obtenir l'attestation d'emploi dématérialisée (AED) destinée à Pôle Emploi, en fin de contrat (contractuel) ou de décision d'embauche (vacataire) de l'agent.

Ce bureau est régulièrement interrogé sur tous les sujets par les UGD qui préfèrent souvent s'adresser à lui avant de se tourner vers leur SRH. Les UGD le considèrent comme le principal interlocuteur susceptible de répondre à leurs appels au secours, quelle que soit la nature du questionnement.

Au moyen des données de la paie, le bureau des rémunérations est en mesure d'établir quelques éléments sur la fiabilité du système. Sur des données de 2014 et 2015 :

- Le pourcentage de dossiers passés en correction de paie est d'environ 2 % (17 500) par rapport au nombre de paies mandatées (ou à celui des éléments variables qui est à peu près comparable) ;
- Le nombre de paies annulées en phase de correction est de l'ordre de 1 ‰ (un peu plus de 900) ;
- Le nombre de paies annulées *via* la DRFiP (après clôture de la paie) est légèrement supérieur à 0,2 ‰.

<sup>20</sup> Les conférences métiers du réseau RH sont destinées aux gestionnaires RH (plus de 600 personnes). Directement reliées à un processus RH, elles précisent, complètent ou éclairent les règles et processus de gestion en lien avec RH 21 sous un angle opérationnel.

<sup>21</sup> Si les dossiers de vacataires de la DASCO sont gérés sur l'application *ePlanning*, celle-ci est interfacée avec RH21 pour la paie.

Une autre manière d'aborder les éventuelles difficultés induites par le processus de paie est l'analyse des motifs d'acompte qui représentent de l'ordre de 0,5 % des paies. Plus de la moitié des acomptes sont la conséquence de faits tels qu'un recrutement, une réintégration ou diverses prestations. En moyenne annuelle sur deux ans (2014 et 2015), les motifs résiduels susceptibles de refléter un défaut de gestion des dossiers sont rares :

- 650 éléments variables ou vacances non portés ;
- 50 annulations du fait de la DRFIP ou de la bande paie ;
- 700 compléments de paie en raison de congés de maladie ou d'accidents de service ;
- 100 occurrences *dévalidées* ;
- 50 erreurs de situations administratives et de carrières.

Rapporté à une moyenne de 790 000 paies émises dans l'année, ces ordres de grandeur peuvent être considérés comme une proportion maîtrisée d'erreurs, même s'il demeure nécessaire de la réduire, ne serait-ce que pour limiter les préjudices ainsi provoqués.

Une troisième approche peut s'effectuer par les ordres de reversement, soit 203 en 2015, sachant que la part des erreurs est minime parmi leurs faits générateurs.

Si l'on omet les erreurs non repérées et non signalées, en l'état non détectables, ces indicateurs démontrent une bonne fiabilité de la paie, le travail des UGD pouvant être considéré comme fiable à 98 %, la plupart des erreurs étant rattrapées par les comptables du bureau des rémunérations en phase de correction.

◆ Les réponses des UGD au questionnaire rendent compte des relations moins aisées avec d'autres bureaux de gestion de la DRH.

Le bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI) et le bureau des procédures médico-administratives (BPMA) sont les plus souvent cités.

Les UGD qui travaillent dans l'urgence ne comprennent pas la lenteur et le manque de réponse du BRI aux agents et à elles-mêmes.

Des UGD issues d'une dizaine de directions différentes sont nombreuses à faire également part des difficultés rencontrées avec le BPMA dont les réponses sont difficiles à obtenir et les délais trop longs<sup>22</sup>. En l'espèce, les UGD se sentent très concernées par ces dysfonctionnements car il en va souvent de la rémunération de l'agent qui, du fait de la lenteur de l'instruction du dossier, se trouve pénalisé et plongé dans une situation qui peut devenir très critique (passage en demi-traitement au bout de trois mois d'absence).

### 2.1.2. Le réseau et l'information

◆ L'offre de la DRH

L'animation du réseau RH de la Ville est confiée au sein de la DRH à une petite structure, la mission du développement des réseaux et des partenariats.

Des conférences métiers sont organisées pour les UGD-SGD. Elles peuvent accueillir jusqu'à 200 personnes et sont très suivies : leur format varie en fonction du public cible (par exemple les conférences réservées dans le cadre de la déconcentration des procédures RH aux gestionnaires des interruptions d'activité ou à la reprise des services antérieurs), mais le public varie généralement entre 60 et, plus rarement, 180 personnes avec une moyenne autour de 80-90 personnes. Les personnes sont volontaires et s'inscrivent après validation

<sup>22</sup> Ce point est développé au 3.4.1. du présent rapport. Une mission de l'IG, actuellement en cours, approfondira cette question particulière.

de leur SRH, lequel est parfois tenté de limiter le nombre des participants issus d'un même service. Il n'existe pas de quota par direction.

Les sujets sont proposés par la DRH et il est demandé aux SRH de faire remonter les attentes mais celles-ci remontent peu. Le réseau est descendant mais se veut de plus en plus itératif. Les assistants aux conférences prennent désormais plus souvent la parole.

Ces conférences métiers (durée 1h15 suivie de questions), animées par des chefs de bureau de la DRH, ont beaucoup de succès. Elles sont ciblées sur l'action de l'UGD. La documentation produite à l'occasion comme support des interventions est diffusée et mise en ligne.

Capture écran 1 : Calendrier et thématiques des conférences métiers 2016

	DATE	HEURE	INTITULE	LIEU
Jeudi	21 Janvier	14h30	Les RPP	Chaligny
Jeudi	11 Février	14h15	Présentation des oeuvres sociales	Chaligny
Jeudi	18 Février	14h30	La gestion des maladies complexes	Auditorium Mornay
Jeudi	31 Mars	14h30	Médecine préventive et médecine statutaire	Auditorium Mornay
Jeudi	14 Avril	14h15	L'action sociale	Chaligny
Jeudi	19 Mai	14h30	Les arrêtés dans suite 7	Auditorium Mornay
Jeudi	16 Juin	14h15	Les aménagements de poste	Chaligny
Jeudi	15 Septembre	14h30	Actualités de la gestion du temps de travail	Auditorium Mornay
Jeudi	22 Septembre	14h30	Les SIRH / Les outils de restitution des données (QUERY, BO...)	Auditorium Mornay
Jeudi	13 Octobre	14h15	Les procédures d'indemnisation du chômage / L'action de l'UGD dans la constitution du dossier de retraite	Chaligny
Jeudi	17 Novembre	14h30	Le rôle de l'UGD dans la gestion des maladies et des absences	Auditorium Mornay
Jeudi	8 Décembre	14h30	Le bulletin de paie	Auditorium Mornay
Jeudi	15 Décembre	14h30	Le nouveau régime indemnitaire : RIFSEEP	Auditorium Mornay

Source : Intranet DRH

([http://intraparis.rh.mdp/rh/jsp/site/Portal.jsp?document\\_id=11200&portlet\\_id=1936&current\\_page\\_id=291](http://intraparis.rh.mdp/rh/jsp/site/Portal.jsp?document_id=11200&portlet_id=1936&current_page_id=291))

De l'avis de nombreux interlocuteurs de la mission, l'Intranet métier doit être repensé et stabilisé, ce que confirment les difficiles recherches des auditeurs. Le moteur de recherche doit également être modifié pour rendre l'usage de ces informations *a priori* à jour plus systématique. Le projet de la DRH est de :

- développer des fiches procédurales sur Nomos bis dans une forme aussi accessible que possible (le bureau du statut en a d'ores et déjà produit certaines) ;
- et refondre l'Intranet avec une entrée par réseaux (formation, handicap, etc.).

Les agents d'UGD sont en attente d'informations publiques et partagées par tous, dénuées de toute ambiguïté et de marge d'interprétation afin de sécuriser leur activité pour l'ensemble de leurs interventions. Les membres du réseau RH dans les directions aspirent à des pratiques unifiées, rigoureuses et équitables.

Le périodique papier « RH infos » aujourd'hui dématérialisé est en attente de rénovation. L'UGD est un métier de contact souvent choisi pour cela. Le « RH infos » papier donnait un sentiment d'appartenance à une communauté et une reconnaissance. Il différait ainsi de la *newsletter* qui est là pour souligner une actualité ou mettre en valeur des informations figurant sur l'Intranet.

La DRH a perçu l'enjeu de la constitution d'une bibliothèque des procédures organisée selon un plan de classement systématique et un chemin d'accès stable, lequel favoriserait leur relai par les directions opérationnelles. Elle serait le préalable à un véritable contrôle interne.

### ◆ L'animation des réseaux

Le sentiment d'appartenance à un réseau RH est majoritairement ressenti par les UGD, ayant répondu au questionnaire, à quelques nuances près : pleinement pour 58 % et plus ou moins pour 8 % alors que 29 % d'entre elles estiment ne pas en faire partie, 5 % s'étant abstenues de toute précision sur ce point. Les contacts avec les autres UGD, les SGD et le SRH de leur direction sont à 71 % réguliers ou ponctuels, à 11 % rarement concrétisés ou seulement avec les SGD pour 5 %, enfin uniquement avec les collègues du service pour 4 %. Aucun contact avec les collègues et la hiérarchie n'existe pour 2 % des UGD (5 % ne s'étant pas prononcées).

Les relations avec la DRH ou les UGD des autres directions sont à 46 % effectives ou ponctuelles, à 18 % uniquement avec la DRH, rarement existantes à 9 % ou lors des formations ou des mouvements de personnel pour 3 % chacune. Aucune relation tant avec les collègues des autres directions qu'avec la DRH n'existe pour 18 % des UGD (3 % n'ayant pas répondu).

Nombre de SRH (DAC, DAE, DA, DFPE, DICOM, DILT, DJS, DPP et DSTI) affirment que l'animation DRH avec les supports associés (conférences métiers, RH infos, fiches techniques, outils en ligne, etc.) paraît adaptée aux besoins existants et suscite des retours positifs de la part des agents : ceux-ci ne voient donc pas l'utilité d'animer leur propre réseau RH. Les directions ne participent pas dans l'ensemble au choix des thématiques proposées en dehors de la DU, de la DASES et de la DDCT qui soumettent leurs propositions au bureau de la formation.

Si la DASCO partage le même avis sur la qualité de l'animation DRH, elle a toutefois pris conscience de la faible fréquentation des conférences par ses agents qu'elle interprète comme une conséquence de leur charge de travail. Par ailleurs, elle développe sa propre animation RH par des rencontres régulières avec les encadrants d'UGD ainsi qu'une formation des encadrants et des UGD sur des thèmes précis et des groupes de travail sur des sujets ponctuels.

Certains SRH (DASES, DFA, DFPE, DLH, DPA, DPE, DU et SGVP) considèrent que l'organisation de réunions de bureau et de service sur leurs propres thématiques contribue à l'animation de leur propre réseau RH. La DEVE organise des réunions spécifiques (auxquelles s'ajoutent mails et notes de service) afin que les services, y compris leurs déclinaisons territoriales, soient informés des évolutions de la réglementation RH, de la politique de la Ville en la matière et des règles de gestion propres à la direction. La DDCT organise ses propres conférences thématiques à l'occasion du lancement de diverses campagnes (primes, avancements, évaluations, etc.) et crée des supports à cette occasion (courriels et présentations PowerPoint).

De son côté, la DILT anime son propre réseau avec une focalisation sur la formalisation des procédures : harmonisation, transmission, mise en cohérence, avec un travail commun à l'ensemble des UGD / SGD sur un document de référence. La DJS a réactivé récemment son réseau interne (septembre 2015) et, face à l'extension régulière du périmètre d'intervention des UGD, mise sur le partage informel de l'information entre collègues, plus facilement sensibilisées par cette voie.

### ◆ L'information dispensée

L'information est principalement diffusée, au niveau transversal, via le réseau RH (Intraparis et le périodique RH Infos) et, au niveau de la direction et de ses services, par la voie hiérarchique *via* ses différents échelons (supérieur direct, SGD, SRH) et sous différentes formes (électronique, notes internes, réunions de service, etc.).

Deux tiers des directions<sup>23</sup> accèdent à l'information par ces différentes voies, le tiers restant privilégiant l'un ou l'autre de ces modes d'accès.

Plus de la moitié des directions ont cité comme source d'information complémentaire les conférences métiers et les formations, 17 % y ajoutant la recherche par soi-même, le « bouche à oreille » ou le hasard.

Des UGD des services déconcentrés de la DASCO déplorent que l'information sur les évolutions de la réglementation n'arrive pas jusqu'à elles. D'autres ont rappelé que la présentation des réformes importantes est plutôt faite par le SRH de la direction en présence de toutes les UGD, le cadre des réunions de service étant réservé aux réformes mineures (des modifications pratiques de procédures) par le responsable RH de la CASPE.

Parmi les UGD de la DFPE, certaines regrettent d'être informées de l'évolution de la réglementation par un rappel à l'ordre de leur hiérarchie sur le non-respect de certains changements. D'autres notent un manque général de communication. Il en va de même pour les UGD de la DPE mal informées à des moments clés et notamment sur le rôle dévolu à chacun (qui fait quoi).

D'autres (DAC, DFA) expriment leurs difficultés à trouver dans Intraparis une information actualisée (elle serait plus complète sur le site du CASVP). L'espace dédié sur l'Intranet devrait être plus aisément identifiable et accessible.

Selon la DEVE, les conférences métiers mériteraient d'être renforcées à chaque évolution de réglementation notamment à propos des procédures médicales les plus complexes. Pour la DDCT, en dehors de ces conférences jugées trop généralistes, les UGD, insuffisamment informées de l'évolution de leur métier par la DRH, ont besoin de fiches réflexes et de possibilités d'accueil / *coaching* / mise à niveau plus personnalisées pour des agents qui remplissent ce type de fonction depuis de longues années et doivent faire évoluer leurs habitudes et automatismes.

### 2.1.3. La formation

Le métier d'UGD fait partie de ceux qui requièrent une formation initiale et une mise à niveau régulière. La formation contribue à conférer son identité à l'agent d'UGD.

Après l'offre de formation à partir des statistiques de fréquentation, les éléments de l'appréciation portée par les bénéficiaires sont présentés.

#### 2.1.3.1. L'offre de formation

Pour exercer une activité aussi exigeante sur les plans juridique, informatique et procédural, un ensemble de formations à suivre par tous les personnels de la filière RH en fonction de leurs besoins et de leur niveau est indispensable.

Les analyses menées à partir des statistiques de la formation ne distinguent pas les fonctions exercées par les stagiaires : UGD, SGD, responsables RH et de SRH...

Néanmoins, la présentation globalisée permet d'approcher les niveaux de qualification obtenus à l'aide des parcours de formation, les UGD, le plus souvent de catégorie C, devant en tout état de cause recourir aux conseils et expertises des personnels de la DRH, des responsables (A) et des SGD (le plus souvent B) qui constituent l'environnement disponible en termes de réglementation applicable et d'utilisation des outils informatiques, en particulier.

<sup>23</sup> DAC, DAJ, DDCT, DEVE, DFA, DFPE, DJS, DLH, DPA, DPE, DPP, DRH, DSTI, DVD et SGVP.

- ◆ Loin d'être négligeables, les efforts de formation restent limités par rapport à l'ampleur des difficultés dont témoignent les UGD, les syndicats, les SRH et la DRH.

Tableau 6 : Les personnels formés de 2007 à 2015 (présents, y compris de manière incomplète)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total général
<b>Cat. A</b>	<b>72</b>	<b>87</b>	<b>86</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>63</b>	<b>78</b>	<b>139</b>	<b>102</b>	<b>768</b>
ancien	6	15	12	18	14	4	6			75
obligatoire	14	24	21	14	10	15	11	17	11	137
spécialisation	52	48	53	39	46	44	61	122	91	556
<b>Cat. B</b>	<b>191</b>	<b>175</b>	<b>184</b>	<b>156</b>	<b>159</b>	<b>123</b>	<b>199</b>	<b>425</b>	<b>260</b>	<b>1 872</b>
ancien	17	18	20	25	20	8	6			114
obligatoire	83	72	109	41	54	44	53	94	83	633
spécialisation	91	85	55	90	85	71	140	331	177	1 125
<b>Cat. C</b>	<b>293</b>	<b>308</b>	<b>356</b>	<b>322</b>	<b>330</b>	<b>374</b>	<b>482</b>	<b>747</b>	<b>528</b>	<b>3 740</b>
ancien	15	4	23	11	23	6	3			85
obligatoire	176	220	232	219	170	212	232	337	253	2 051
spécialisation	102	84	101	92	137	156	247	410	275	1 604
<b>(vide)</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>20</b>					<b>77</b>
ancien				1						1
obligatoire	3	4	12	11	10					40
spécialisation	1	7	5	13	10					36
<b>Total général</b>	<b>560</b>	<b>581</b>	<b>643</b>	<b>574</b>	<b>579</b>	<b>560</b>	<b>759</b>	<b>1 311</b>	<b>890</b>	<b>6 457</b>

Source : DRH / BF

Si les volumes paraissent importants, le rapport au bon millier d'agents œuvrant à la DRH et dans les directions employeuses ramène l'activité de formation à un ratio sensiblement inférieur à une formation par an et par agent. Compte tenu des évolutions réglementaires incessantes et des changements fréquents de version des nombreuses applications informatiques ainsi que de leurs Infocentres, ce niveau moyen de formation est plutôt faible.

Supposés par certains cadres de la DRH ne pas s'investir suffisamment dans les applications informatiques et la connaissance des modalités concrètes de l'application des réglementations, les personnels de catégorie A sont plus nombreux qu'attendus parmi les agents formés (près de 12 %). Cette observation doit toutefois être relativisée en remarquant que les cadres supérieurs des SRH et autres responsables RH connaissent des mobilités plus fréquentes, notamment dans des postes hors filière RH, d'où une plus grande récurrence des besoins de formation. Plus généralement, alors que les formations obligatoires représentent 55 % de celles suivies par des personnels de catégorie C où se concentrent la plupart des UGD, elles ne représentent plus qu'un tiers des formations suivies par les personnels de catégorie B (où se concentrent les SGD) et seulement un sixième chez les personnels de catégorie A.

Au total, 3 009 agents différents de la commune et du département se sont formés dans les neuf dernières années<sup>24</sup>, dont 22 % a seulement suivi une seule formation et 11 %, deux. Un tiers des personnels formés s'est donc contenté de suivre la ou les formations nécessaires à son habilitation.

- ◆ En 2013, année exceptionnelle en termes de fréquentation, 60 % des formations ont été concentrées dans quatre modules.

<sup>24</sup> Données obtenues à partir du décompte des numéros SOI différents des listes de participants aux actions.

Ils ont réuni chacun entre 100 et 300 agents, les deux plus fréquentés portant sur le temps de travail :

- Passeport réglementaire Temps de travail ;
- Gestion des temps avec Chronogestor ;
- Professionnalisation des pratiques dans RH 21 ;
- Parcours de formation initiale des gestionnaires RH (catégories B/C).

Cette concentration s'est confirmée en 2015, quoiqu'à un niveau globalement moins élevé. L'année 2015 a également vu naître un module spécialisé pour les encadrants de la fonction RH (GRH25).

◆ La fréquentation des principaux modules

Les données agrégées de la période 2007 à 2015 sont regroupées dans le tableau ci-après.

Tableau 7 : Fréquentation des modules de formation de 2007 à 2015 (présents)

<b>Les modules de formation obligatoires</b>	
GRH1 - Parcours de formation initiale des gestionnaires RH (catégories B/C)	810
GRH2 - Les vacataires et les contractuels	331
GRH3 - Le moteur d'arrêtés RH21 (atelier d'approfondissement)	238
GRH4 - Les congés de maladie, les accidents du travail et de service, l'allocation temporaire d'invalidité et la rente accident du travail	572
GRH5 - Les congés (hors maladie), les absences, les autres modalités de travail	237
GRH6 - Les congés bonifiés	257
GRH8 - Le supplément familial de traitement	213
GRH20 - Professionnalisation des pratiques dans RH 21	203
<b>Les modules de spécialisation facultatifs</b>	
GRH7 - Les frais de déplacement	130
GRH10 - La retraite	490
GRH11 - Les droits syndicaux	293
GRH12 - Les sanctions disciplinaires	225
GRH13 - Le temps de travail	196
GRH14 - Atelier de consultation RH21	823
GRH22 - Passeport réglementaire Temps de travail	528
GRH23 - Gestion des temps avec Chronogestor	452
GRH24 - Suivre le temps de travail de ses agents sur Chronogestor	163
GRH25 - Fonctions RH : des outils pour l'encadrant	21

Source : DRH / BF

La variété des thèmes est un indicateur de l'étendue des compétences nécessaires, sachant que le module GRH1 comporte une partie fondamentale portant sur la paie des agents.

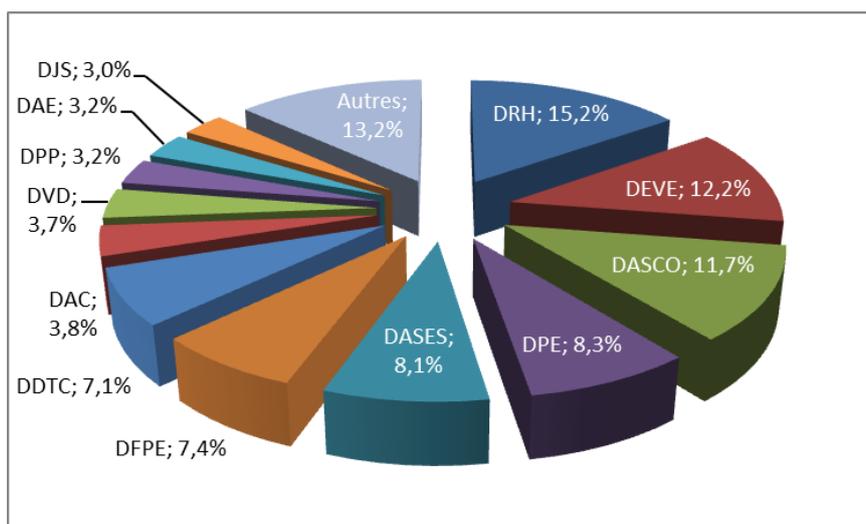
L'importance des thèmes relatifs au temps de travail se confirme sur la longue durée. La fréquentation des formations relatives à la retraite ainsi que celles portant sur les congés maladie et accidents de service est symptomatique des difficultés rencontrées dans la maîtrise de ces opérations particulières. Le nombre d'agents formés pour les vacances apparaît comme moindre, mais cet écart s'explique par le fait que certaines directions ne recourant pas aux vacances, le nombre des agents d'UGD susceptibles de s'y former est réduit.

La faible fréquentation du module « *Fonctions RH : des outils pour l'encadrant* » est due à son caractère récent. Il s'agit d'une innovation qui semble pertinente, comme, au demeurant, tout ce qui contribue à réunir en formation des populations de stagiaires aux préoccupations et au niveau de formation initiale proches.

En revanche, les compétences en relations humaines (conduite d'un entretien, échange téléphonique, envois de courriel) et organisation du travail (répartition entre plages de réception du public, d'accueil téléphonique et de travail sur une application sans dérangement, programmation des travaux...), pourtant déterminantes pour la bonne réalisation des fonctions d'UGD, sont absentes de cette offre.

◆ La répartition entre les directions est également significative.

Graphique 5 : Répartition des formations de 2007 à 2015



Source : DRH / BF retraité IG

DRH mise à part pour des raisons compréhensibles, si les directions aux effectifs les plus importants sont bien en tête du classement, des résultats inattendus apparaissent :

- En premier lieu, la surreprésentation relative de la DEVE, laquelle a fortement investi dans la formation, en particulier depuis trois ans ;
- Ensuite, la part relativement faible de la DASCO au regard du volume de dossiers qu'elle gère, une explication étant que cette direction effectue la majorité de ses transactions dans *ePlanning* et organise ses propres formations sur cet outil ;
- La DFPE a été longtemps peu utilisatrice de l'offre de formation, mais elle a notablement accru sa fréquentation depuis 2013 ;
- La DDTC (regroupement de la DUCT, du secrétariat général du conseil de Paris et de la délégation à la politique de la ville et à l'intégration) est présente plus que propor-

tionnellement aux effectifs gérés, la dispersion des mairies d'arrondissement étant un facteur explicatif, chacune étant dotée d'une UGD ;

- La DAC et la DJS, aux effectifs de personnels permanents importants et toutes deux simultanément employeuses de vacataires, apparaissent comme relativement peu intéressées par les formations proposées, en comparaison avec la DVD, par exemple, aux effectifs sensiblement plus réduits ;
- L'importance de la DAE est justifiée par le fait qu'elle a longtemps géré les contrats aidés, les apprentis et les stagiaires notamment (lesquels sont désormais pris en charge par la DRH).

Cette répartition met également en évidence une certaine hétérogénéité dans la prise en compte des besoins dans le domaine de la qualification.

#### 2.1.3.2. L'appréciation sur les formations

*« Pour pouvoir être UGD à la Ville, il suffit de suivre la formation Suite 7 pendant 15 jours, après quoi on obtient nos codes d'accès et c'est parti ! D'autres formations de professionnalisation sont disponibles mais sans obligation. La difficulté est que le métier d'UGD va bien au-delà et que ces formations, même si elles sont de qualité, ne suffisent pas à l'UGD au quotidien. Pour ma part, étant UGD en service décentralisé, je me sens extrêmement seule et en manque d'information. Il n'y a pas de "réseau UGD", pas de référent métier, pas de base d'information commune, pas de documentation, pas de retro planning. »* Ce témoignage illustre le ressenti de nombre d'UGD en service déconcentré.

Si la grande majorité des UGD (84 %) déclarent suivre régulièrement une formation, 14 % d'entre elles disent ne pas se former (2 % ne l'ayant pas précisé). Parmi les premières, le nombre moyen déclaré de formations suivies va d'un à trois par an pour 60 % et de 3 à 5 pour 16 % d'entre elles. Cette appréciation comprend probablement les conférences métier.

##### ◆ Une formation obligatoire préalable jugée suffisante

La formation initiale obligatoire dure huit jours dont deux et demi sont consacrés à la formation à la paie (application RH21).

Lourde et allant au-delà des besoins selon le BRI, elle apparaît comme devant être séquentiée dans le temps pour permettre aux agents de confronter les réalités du poste occupé à l'enseignement dispensé. Les bureaux de la DRH la trouvent adaptée aux besoins des UGD. L'hétérogénéité des participants est néanmoins pénalisante : entre un faible niveau des emplois tremplins ou des agents en reconversion et des UGD anciennes et confirmées.

Pour la DLH comme pour la DVD, le sujet de cette formation est tellement étendu qu'elle ne peut aborder tous les points mais seulement se concentrer sur quelques-uns. La DILT, pour sa part, estime que, sur un plan technique, la formation à RH21 permet de bien comprendre l'outil qui, cependant, n'est pas toujours adapté au droit ou à la situation personnelle traitée, le décalage entre la réalité et sa représentation dans le SIRH étant sensible. Il manque une approche réglementaire indispensable pour mieux comprendre la justification de chaque acte à faire dans RH21.

La DICOM comme la DFA soulignent les apports théoriques conséquents de cette formation ; mais le métier ne s'apprend réellement que par la pratique. Ce point de vue est partagé par la DDCT qui trouve la formation GRH21 très satisfaisante sur le plan technique mais trop légère sur les aspects « métier » liés à la fonction comme l'importance d'une réelle proximité et de la connaissance de la population gérée, la confidentialité et la déontologie à respecter, la polyvalence à maintenir à niveau compte tenu de la complémentarité des éléments de gestion.

Pour sa part, la DEVE (SRH) considère la formation obligatoire préalable des UGD adaptée aux besoins mais estime nécessaires des piqûres de rappel pendant au moins un an après la prise de poste et de manière plus ciblée tout au long de la carrière de l'UGD, rejointe en partie par la DFPE qui prône l'étalement dans le temps de la formation qui préconise des thématiques plus spécifiques (supplément familial de traitement, transport, etc.).

La DJS comme la DDCT, la DEVE et la DASES reconnaissent la qualité de cette base générale qu'il leur faut cependant étoffer par une formation en interne ciblée sur les thèmes directement liés à leurs pratiques (ex : heures supplémentaires et jours fériés pour la DJS). Pour la DASCO, cette formation est utile et nécessaire mais pas suffisante car elle ne prend pas en compte la gestion des non-titulaires (thème non abordé par les formateurs et parfois mal connu d'eux) ni les outils mis en place pour cette gestion.

#### ◆ Une formation permanente librement choisie

La majeure partie des directions laissent à leurs UGD le libre choix des sessions de formation qu'elles souhaitent suivre. A l'inverse, certaines disent inciter leur UGD à aller suivre telle ou telle formation plus adaptée à leur métier comme, par exemple, à la DRH (BES), DPP, DPA, DICOM, DASES, DAE, DFP, DSTI et DU.

Les besoins et contenus des modules sont principalement définis par la DRH. Seules trois directions indiquent suggérer des thématiques à la DRH : la DASES, la DDCT et la DU, la DASCO regrettant de n'être pas sollicitée.

La consultation des SRH des directions sur ce plan pourrait permettre d'organiser et de cibler ces formations autrement. Il ne faut pas négliger l'aspect organisationnel de ces formations animées par des agents de la DRH qui, par ailleurs, ont leurs propres tâches à accomplir et contraintes professionnelles à respecter.

#### ◆ Une formation permanente complétée par des formations spécifiques élaborées par les directions elles-mêmes

La DJS propose à ses UGD des formations spécifiques comme celles sur les heures supplémentaires et les jours fériés. Il en va de même pour :

- La DDCT sur les procédures médico-administratives, la retraite, la fiabilisation des paies ;
- La DEVE sur les évolutions de la réglementation ;
- La DASES sur l'utilisation de l'application *Eudonet RH* ;
- La DASCO sur la formation aux outils *ePlanning* et BACA ainsi qu'en CASPE, sur des sujets plus techniques comme l'interruption d'activité.

La DSTI organise pour sa part des formations spécifiques sur la paie et la DU sur l'amélioration de la maîtrise des outils (ex : annuaire interactif).

#### ◆ Une formation permanente adaptée aux besoins ?

89 % des UGD estiment les formations<sup>25</sup> adaptées à leurs besoins. A l'inverse, 9 % les trouvent insuffisamment ajustées aux nécessités de leur métier ; 26 % ne se sont pas prononcées, proportion d'abstention plutôt importante, peut-être d'agents qui se forment peu ou pas.

<sup>25</sup> Il faut préciser que, dans leurs réponses, un grand nombre d'UGD ont intégré les conférences métiers de la DRH dans leur décompte.

Si la DFPE trouve intéressantes les sessions proposées quoique trop généralistes, elle estime en revanche que le mélange des UGD des différentes directions au sein d'une même session est inopportun, car le travail diffère d'une direction à l'autre ; elle suggère une formation des gestionnaires par direction (au moins pour celles ayant des effectifs qui le justifient).

La DFA apprécie les formations et leurs supports mais exprime quelques réticences face à leur longueur, surtout dans le cadre d'une prise de poste.

D'autres soulignent leur aspect généraliste ou trop axé sur la réglementation, très éloigné des réalités du terrain, des cas particuliers et des spécificités des directions comme, par exemple, celle de la DASCO dont les UGD en CASPE exercent un métier jugé spécifique.

L'inadaptation à la paie ou à la gestion des agents de la fonction publique hospitalière est signalée par la DASES. La DSTI estime quant à elle que les UGD sont dans l'ensemble mal formées à la paie et sur les différents éléments qui la composent comme sur les contrôles nécessaires à opérer.

Le fait que 14 % d'UGD ne suivent aucune formation serait au moins en partie justifié par la surcharge de travail accumulé en cas d'absence et les risques de retard que cela pourrait engendrer. Une autre raison alléguée concerne plus particulièrement certaines UGD aguerries qui ne voient pas la nécessité d'une mise à niveau régulière.

Enfin, il faut noter l'unanimité qui se dégage des réponses au questionnaire sur la qualité des conférences métiers considérées comme indispensables, adaptées sur le plan théorique mais cependant éloignées de la pratique qui varie d'une direction à l'autre. Pour autant, « *les conférences métiers n'attire[raie]nt que les gestionnaires les plus motivés et les plus formés.* »

## **2.2. Les relations des UGD avec leur SRH et les SGD**

Au sein de sa direction, l'UGD dépend de son SRH, au moins fonctionnellement, et travaille en relations étroites avec une ou plusieurs SGD.

### **2.2.1. Avec leur SRH**

Le service des ressources humaines a pour mission de mettre en œuvre la politique de gestion des ressources humaines de la Ville dans sa direction, en accompagnant le parcours professionnel de chacun, dans le respect des différents statuts et des dispositifs législatifs et réglementaires. Sa mission s'articule autour de trois axes principaux : le recrutement en fonction des effectifs budgétaires et réels, le parcours professionnel et l'accompagnement des personnes et des équipes. Le SRH contribue à la qualité de l'environnement de travail de tous les agents, en collaboration avec les interlocuteurs concernés (relations sociales, relations interpersonnelles et prévention des risques professionnels).

Les responsables de SRH ont conscience de l'importance de la relation de proximité (réelle ou virtuelle selon la répartition géographique des services) des UGD avec les agents gérés. Ils mesurent la complexité de la matière qui requiert beaucoup de connaissances et la capacité à expliquer la lourdeur de certaines procédures, lesquelles ne sont pas gérées principalement par les UGD et qui font l'objet de circuits complexes comme les procédures médico-administratives. Ils constatent l'évolution de la fonction, devenue beaucoup plus technique et nécessitant une grande implication et une réactivité constante dans un contexte d'urgence permanente. Enfin, ils savent combien le développement des outils informatiques peut être source de difficultés et d'erreurs par manque d'interface entre les différentes applications et les nombreuses saisies répétitives que leur utilisation implique, sans oublier les défaillances provoquées par les logiciels ou les capacités du réseau informatique.

Compte tenu de l'organisation hiérarchique des services, deux voire trois échelons intermédiaires séparent l'UGD du chef de SRH, ce qui leur donne alors peu l'occasion de travailler directement ensemble.

Certains SRH peuvent être animateurs de réseau avec l'organisation de réunions régulières des SGD, UGD et chefs de section ou de bureau destinées à faire circuler l'information, rappeler la réglementation, uniformiser les processus comme le fait celui de la DJS tous les deux mois depuis la fin d'un mouvement social qui a longuement perturbé la fonction RH.

A la DPE, les réunions thématiques mensuelles des attachés de division portent sur tous les sujets (droits syndicaux, formation, hygiène et sécurité, etc.) auxquelles sont ponctuellement invitées les UGD selon le thème abordé comme, par exemple, celui de la retraite.

La DRH regrette que les responsables de SRH ne suivent pas systématiquement la formation (RH25) destinée aux encadrants (responsables de services déconcentrés, responsables qui n'ont pas accès à RH21 et ne connaissent pas le logiciel), ce qui accroîtrait leur compréhension des difficultés auxquelles les UGD sont confrontées. Elle constate également que certains SRH ne diffusent pas l'information jusqu'aux UGD et rejoint sur ce point la CFTC qui estime que c'est le rôle des SRH de rappeler la réglementation en vigueur et informer de l'évolution des procédures.

### 2.2.2. Avec les SGD

Les fonctions des agents de la Section de Gestion Directe (SGD) ont sensiblement évolué depuis sa création en 1984 et varient selon l'organisation des directions. Comme pour les UGD, cette dénomination est à la fois singulière (elle désigne un agent) et plurielle (elle recouvre une entité). En 2009, dans le numéro 87 de RH Infos consacré au métier d'UGD, les UGD et les SGD ne sont pas distinguées, certaines personnes cumulant même les deux fonctions. La mission a pris le parti d'évoquer le ou les agents qui occupent cette fonction et non l'entité.

Selon la définition de la DRH citée dans ce même numéro de RH Infos, la SGD assure la gestion plus collective d'un ensemble d'agents, suit les effectifs et les questions de rémunérations pour le SRH de la direction. Elle peut être spécialisée dans des domaines précis ou encadrer des UGD selon les directions. Ce sont des agents titulaires plutôt de catégorie B, complétés de quelques agents de catégorie C.

D'après les réponses au questionnaire, les UGD sont aux deux tiers en contact avec les SGD de leur direction qu'elles ont régulièrement citées comme leur apportant une aide dans leurs fonctions. Ces résultats sont d'autant plus remarquables qu'aucune rubrique du questionnaire ne portait sur la relation entre l'UGD et la SGD.

Les organisations syndicales ont pointé quelques points sensibles. Pour FO, les SGD ont un réel rôle de soutien qui manque aux UGD excentrées, lesquelles se trouvent alors livrées à elles-mêmes. Pour la CFTC, les missions et les relations varient d'une direction à l'autre, voire d'un service à l'autre. Dans certains cas, les UGD sont réputées plus compétentes que les SGD. Ces dernières sont néanmoins jugées en nombre insuffisant. Enfin pour l'UCP, les SGD ont du mal à trouver leur place dans les réorganisations intervenues. En principe, elles se situent entre le SRH et l'équipe des UGD mais ce système ne fonctionne qu'à condition d'avoir un rôle d'encadrant.

La relation entre les UGD et les SGD est en évolution, notamment à la DASC0, et varie selon l'importance de la direction et son organisation centralisée ou pas.

### ◆ Les directions déconcentrées

Dans sa réforme en cours, la DDCT compte dans ses services centraux quatre UGD en poste qui cumulent les fonctions de SGD (dont une de catégorie C) dédiées au traitement de certaines catégories d'agents<sup>26</sup> et à la supervision des arrondissements. La DDCT tient à la relation mixte UGD / SGD ce qui renforce leur expertise fonctionnelle face aux UGD en poste dans les mairies d'arrondissement en particulier.

La DPP va dans ce sens avec une UGD / SGD qui gère plus particulièrement les personnels administratifs, techniques, sociaux et contractuels et encadre deux autres UGD, l'une pour le secteur surveillance, accueil et médiation, l'autre pour le secteur sécurité et protection. Le recrutement prochain d'une SGD de catégorie B est prévu pour être chef de pôle, encadrant intermédiaire, assurant les alertes sur la paie, la surveillance de certaines procédures (médico-administratives), l'harmonisation des pratiques avec, toujours présente en toile de fond, une expertise particulière.

Il en va de même à la DPE où les deux UGD du SRH gérant les personnels des services centraux sont également SGD pour les services opérationnels en tant que conseil et appui fonctionnel, l'autorité hiérarchique étant confiée à l'attaché qui encadre les UGD au sein de chaque division. Si elles sont en contact direct, téléphonique ou électronique, avec les UGD de terrain, elles n'effectuent aucun contrôle sur leur gestion, celui-ci revenant aux attachés en division.

Dans le cadre de la réorganisation interne de la DEVE (notamment la centralisation des UGD), les SGD ne sont pas des « super UGD » mais appartiennent à une cellule spécialisée chargée de la préparation des CAP d'avancement, des situations individuelles, des inaptitudes, des reconversions, des reclassements, de la gestion des effectifs et des recrutements en relation avec la DRH. Actuellement, le fonctionnement de la cellule des UGD en relation avec celle des SGD manque de fluidité dans les échanges et de rigueur dans le service rendu du fait de la multiplicité des interlocuteurs et de nouveaux aménagements internes.

Les SGD de la DASES ont une relation fonctionnelle avec les UGD qu'elles surveillent, conseillent et dont elles gèrent les effectifs. Elles contrôlent tous les actes de gestion des UGD hormis les actes de saisie directe sur RH21 (vacations, éléments variables de paie) et suivent la réglementation. Les UGD sont à la fois sous l'autorité fonctionnelle des SGD et sous l'autorité hiérarchique du chef de bureau.

Pour la DJS, l'encadrement des UGD sur le terrain est confié à des SGD, secrétaires administratifs pour la plupart en dehors d'une adjointe administrative récemment devenue SGD, alors qu'en central, la SGD a davantage un rôle fonctionnel de conseil.

Les SGD de la DASCO ont eu jusqu'à présent une fonction de supervision en central d'où elles contrôlent la gestion des UGD en CASPE mais les relations sont discontinues et elles sont réputées difficiles à joindre. Ce ne sont pas les SGD qui notent ou recadrent les UGD en cas de manquement professionnel. La décentralisation des SGD dans les CASPE en septembre 2016 va resserrer les liens entre UGD et SGD, apporter plus de cohérence et permettre d'avoir des experts sur les aspects métier en local. Une responsabilité hiérarchique leur sera alors en principe conférée. Côté DFPE, la proximité UGD / SGD est très forte en raison de la présence de la SGD en CASPE et de sa fonction d'encadrement des UGD.

La DPA a réparti ses UGD en central et dans les gros services déconcentrés (STEGC, STGCAL, SALPA). Les premières sont encadrées au quotidien par les SGD ; les secondes le

<sup>26</sup> Agents des cellules administratives des cabinets d'élus, agents des services rattachés aux directeurs de l'action territoriale (communication, égalité intégration, etc.), emplois fonctionnels (DGS/DGAS).

sont par l'ingénieur chef du service déconcentré avec une validation fonctionnelle et une coordination qui reviennent au bureau des ressources humaines.

#### ◆ Les directions centralisées

La mixité de la fonction avec tendance à la spécialisation (dossiers sensibles ou signalés et dossiers plus techniques) prévaut à la DAE comme à la DLH qui attribue un rôle équivalent aux deux UGD / SGD qu'elle compte sur les six UGD, avec un encadrement de ces dernières par les sous-directeurs et celui des SGD par la cheffe du bureau des ressources humaines. Les deux UGD / SGD partagent les dossiers dans un contexte de complète polyvalence avec une information réciproque sur les sujets traités plus spécifiquement par l'une ou par l'autre. La DSTI, pour sa part, considère que la fonction SGD fait partie intégrante de la fonction gestion du personnel dans toute son étendue.

Les directions à effectifs réduits (DAJ, IGVP) sont contraintes de faire cumuler plusieurs fonctions à leur UGD (SGD et SRH, voire budget à l'IG), directement placée sous l'autorité de la directrice ou du directeur.

La DFA, direction à effectifs relativement réduits, a centralisé ses UGD pour une meilleure réactivité, lesquelles sont encadrées par une SGD, comme à la DILT ou à la DU où la SGD chargée des personnels administratifs encadre les deux UGD.

La DICOM confie l'encadrement des UGD à l'adjointe à la cheffe de bureau tandis que la SGD exerce un rôle fonctionnel, rejointe dans ce mode de fonctionnement par la DVD dont la cheffe du bureau de gestion du personnel encadre directement les UGD.

La variété des organisations est donc ici à son comble, la SGD pouvant

- être fusionnée avec l'UGD,
- en charge de dossiers de gestion collective autonomes ou de gestion individuelle pour lesquels une unité d'interprétation doit être assurée,
- en position de responsabilité hiérarchique ou de supervision,
- et dans des fonctions de contrôle ou encore d'expertise.

Il s'agit du maillon de l'organisation de la fonction RH le moins normé : chaque direction a adopté une solution qui lui est propre en raison de sa taille, de la diversité des personnels gérés, de son degré de déconcentration et des compétences en présence.

## 2.3. Les relations des UGD avec les agents gérés

### 2.3.1. Selon les UGD

L'UGD est l'interlocuteur direct de l'agent, seul contact repérable à partir de sa fiche de paie sur laquelle son nom et son numéro de téléphone sont portés, auprès duquel l'agent va pouvoir s'informer, clarifier sa situation, demander un conseil ou une intervention auprès des différents services de la Ville.

La relation à l'agent est le cœur du métier de l'UGD et souvent la motivation principale du choix du poste, même si le recours au courrier électronique tend à prendre le pas sur le contact direct.

#### ◆ Les principaux thèmes abordés par les agents

D'après le questionnaire, les principaux thèmes abordés par les agents concernent en premier lieu la rémunération (47 %) avec le besoin de comprendre la fiche de paie et les variations de ses différents éléments. Viennent ensuite leur carrière et son évolution (16 %), leurs droits et obligations, tous les éléments (9 %) concernant leur situation personnelle (changements divers, problèmes d'argent, demandes de justificatifs, attestations, formu-

lares, etc.), enfin les absences liées à la maladie, aux accidents de service ou aux congés (8 %).

#### ◆ La disponibilité de l'UGD

L'ensemble des UGD des directions se veulent accessibles et disponibles aux agents qui souhaitent les solliciter : 95 % indiquent avoir un contact direct avec les agents et même 77 % un contact possible de manière permanente. Un mode de fonctionnement répandu repose sur une large disponibilité : par exemple, les UGD de la DAC renseignent par téléphone ou reçoivent sur place de 9h30 à 11h30 et de 14h à 16h.

Submergées par les demandes, d'autres directions ont défini des plages horaires ou de périodes de la journée et de la semaine pour l'accueil et l'écoute de leurs agents. C'est le cas des directions à services déconcentrés comme la DASCO ou la DFPE qui tentent de mettre en place des permanences téléphoniques (avec filtrage des appels) et physiques (plages dédiées à l'accueil) exigeant ou non une prise de rendez-vous selon l'urgence du dossier à traiter.

A la DDCT, chaque mairie s'organise différemment avec l'instauration d'horaires d'ouverture (peu respectés) pour un accueil physique ou des permanences (l'après-midi, le jeudi) avec, si possible, la présentation par courriel de l'objet de la rencontre pour mieux préparer son déroulement et ajuster la réponse à la demande ou sur rendez-vous pour protéger la confidentialité de l'entretien. La DPE propose d'accueillir les agents tous les jours en dehors du vendredi et privilégie, comme à la DDCT, la prise de rendez-vous pour une meilleure préparation de l'entretien.

La DU effectue une permanence téléphonique et reçoit les agents l'après-midi de 14h30 à 17h30 mais les agents ne peuvent s'empêcher de passer, d'appeler ou d'envoyer des courriels à tout moment. La DSTI a adopté le principe d'une prise de rendez-vous le matin ou l'après-midi, peu respecté dans la pratique. Dans ces directions, l'UGD et les agents gérés se trouvent sur le même site.

En ce qui concerne les directions avec un effectif moindre, l'accueil physique est en principe permanent mais l'UGD n'est pas constamment accessible du fait de ses autres fonctions et de nombreuses réunions auxquelles elle se doit d'assister. Certaines préconisent donc la demande de rendez-vous pour plus d'efficacité.

Parmi les difficultés rencontrées par les UGD questionnées, la sollicitation permanente des agents : à la DPP, les nombreux appels téléphoniques et passages inopinés des agents sont un élément de perturbation non négligeable de leur travail ; un même constat est effectué dans les directions comprenant du personnel ouvrier et technique ou un nombre important de personnel vacataire, ce qui nuit à leur concentration et à la rigueur dont elles doivent faire preuve, notamment au moment de la saisie d'éléments dans une application.

#### ◆ Le comportement des agents

Le comportement des agents a évolué au cours des années dans le sens d'un accroissement des exigences et de l'impatience, ce qui tend les échanges avec l'UGD. Les agents connaissent peu leurs droits et obligations et sont en quête de renseignements et d'explication, en particulier sur leurs fiches de paie. Des attitudes inappropriées, créant un climat anxio-gène, sont citées par bon nombre d'UGD (DASCO, DASES, DEVE, DFA, DICOM, DILT, DJS, DPE, DPP et DU).

Ainsi à la DILT, les relations avec les agents sont-elles devenues plus difficiles, agressives, intolérantes à l'encontre des UGD, notamment dans le cadre des procédures disciplinaires. A la DJS, les appels téléphoniques d'agents plus agressifs et revendicatifs augmentent, le recours au syndicat intervenant parfois sans attendre l'aboutissement de la démarche de l'UGD. Certains agents de la DPP ou de la DEVE (parfois victimes de troubles psychiques ou se trouvant dans des situations sociales et financières critiques) ont agressé verbalement, voire intimidé physiquement, leur UGD.

La DPA constate également que la réception des agents est de moins en moins facile, certains d'entre eux exigeant la production de preuves des devoirs leur incombant quand ils leur sont rappelés par l'UGD.

Le manque de confidentialité des entretiens dans des bureaux partagés est un autre problème parfois évoqué.

### 2.3.2. Selon les directions

Le SRH de la DAJ définit ainsi le rôle de l'UGD : « *la DAJ est très accessible et très attentive à faire comprendre aux agents les procédures concernées, elle et moi concevons sa fonction comme celle d'un liant entre l'agent et l'administration.* »

Le SRH de la DAE estime, pour sa part, que, « *de manière générale, les agents attendent une très forte réactivité des UGD pour obtenir remboursements, attestations ou informations et il est difficile de leur donner satisfaction de manière immédiate ou dans la journée.* » Ce lien quasi personnel entre l'agent et la gestionnaire de son dossier est essentiel car des situations personnelles parfois délicates sont abordées qui impliquent écoute, conseil, orientation et information de la part de l'UGD.

La DASCO précise que les UGD de sa direction ne sont pas joignables de manière permanente pour répondre à un souci de concentrer les flux à des horaires plus pratiques pour les agents par définition très dispersés et aux cycles de travail contraints. Les modalités varient d'une CASPE à l'autre : demi-journée de fermeture, plages dédiées à l'accueil, réception sur rendez-vous... Compte tenu de leur charge de travail, il est fréquent que les agents aient des difficultés à les joindre, aussi sont-ils encouragés à recourir au courrier électronique. Si la configuration des locaux ne permet pas d'assurer la confidentialité des entretiens, les UGD, sensibles à ce problème, s'organisent entre elles pour veiller au mieux à la protection des données personnelles des agents.

Pour pallier la difficulté d'entrer en contact avec l'UGD, trois directions à organisation centralisée et sites multiples, la DASES, la DEVE et la DILT ont mis en place des relais RH (de niveaux hiérarchiques divers), présents dans chaque établissement ou circonscription pour relayer sur place les informations des UGD et leur remonter les questions des agents, mode de fonctionnement qui permet à ces dernières de consacrer plus de temps à leur cœur de métier. La DASES est satisfaite de ce fonctionnement complété cependant par la neutralisation d'une demi-journée ou une journée pendant laquelle les UGD ne sont pas joignables. La DEVE l'est moins du fait de la non-reconnaissance de la légitimité du rôle de ces relais au sein des services déconcentrés. Quant à la DILT, malgré un relais RH aux Transports Automobiles Municipaux (TAM), elle maintient une forte centralisation des fonctions de ses UGD.

La DPE demande à ses agents de passer en premier lieu par leurs chefs directs (personnels de maîtrise) qui peuvent dans certains cas répondre à des questions basiques ; sinon, ils s'adressent à leur UGD. Des jours réservés à l'accueil et aux appels des agents ont été organisés dans certains services (à la section des moyens mécaniques, par exemple). La DJS procède de façon proche, en bonne intelligence avec la maîtrise et dans un contexte de culture orale où l'agent s'adresse prioritairement à son chef, lequel va voir l'UGD puis re-descend l'information à l'agent.

A la DU, le SRH a tenté de canaliser les agents avec l'instauration d'une permanence tous les après-midi (sauf cas d'urgence). De plus, compte tenu des sujets abordés, des boxes sont mis à leur disposition pour assurer la confidentialité de l'entretien. Une boîte aux lettres est réservée au dépôt de documents destinés aux UGD. La mise en place de cette organisation répond au souhait de préserver des plages horaires de travail aux UGD pour favoriser leur concentration et préserver la qualité du travail effectué.

Pour la DDCT, les personnels des mairies ont facilement accès à leur UGD de proximité comme ceux de la politique de la ville ou ceux du Conseil de Paris. Pour protéger la confi-

dentialité des entretiens, le SCRH a obtenu en central l'attribution d'un bureau réservé aux entretiens des UGD avec les agents, ce qui n'est pas le cas dans les mairies. Celui-ci tient à souligner que « *la proximité (en termes géographiques et d'accessibilité relationnelle) des UGD avec les agents qu'elles gèrent reste une garantie de bonne et complète prise en charge des situations de ceux-ci et de préservation de la qualité humaine de leur gestion.* »

### 2.3.3. Selon les organisations syndicales

Les organisations syndicales constatent pour la plupart d'entre elles l'accroissement régulier des sollicitations des UGD qui les perçoivent comme des « techniciens suppléants » des ressources humaines ou même parfois comme des « assistantes sociales », les mieux à même d'aider les agents à obtenir l'information demandée. Elles se retrouvent sur plusieurs points : l'indisponibilité récurrente des UGD, l'accroissement de leur charge de travail, l'évolution technique du métier et des outils et le manque de reconnaissance.

La CFTC note que la situation de l'UGD est particulièrement sensible car elle focalise les reproches des agents qui leur attribuent tous les pouvoirs et leur imputent leurs difficultés. Elle signale par ailleurs que les agents connaissent mal la réglementation, notamment leurs droits (en matière de primes par exemple), et n'ont pas tous la possibilité de chercher les informations utiles sur Intraparis.

Pour la CGT, l'UGD est une sorte de déléguée de la DRH au sein des différents services de la Ville. A la DPE, les agents se déplacent peu et communiquent par téléphone ou par mail. Ils manifestent de l'agressivité surtout pour des erreurs de paie de plus en plus fréquentes et questionnent souvent l'UGD sur les prestations sociales dont ils peuvent bénéficier.

FO a conscience que l'UGD est le seul lien avec l'agent et, également, l'interface avec les services de la DRH. L'agent d'UGD exerce un métier très technique dans un contexte de surcharge de travail et d'urgence avec risques d'erreurs non négligeables aux conséquences qui peuvent être dramatiques pour l'agent. Le transfert de certaines compétences de la DRH (reprise des services antérieurs, allocation prévoyance santé, congés parentaux, etc.) aux UGD des directions n'aurait fait qu'accroître les difficultés rencontrées à l'origine de leur indisponibilité. FO propose de redéfinir la fonction d'UGD et de rappeler l'importance du principe de confidentialité qui lui est attaché.

Le permanent du SUPAP / FSU a précisé avoir peu d'adhérents parmi les UGD ; mais ayant suivi la formation obligatoire des UGD à RH21, il a été interpellé par le propos de la formatrice recommandant aux nouvelles UGD de se porter candidates dans des directions autres que la DASCO qui, du fait de la complexité de son fonctionnement, nécessiterait une dizaine d'années d'expérience. Le métier d'UGD à la DRH diffère pour lui de celui exercé à la DASCO, le premier se déroulant dans un contexte de sérénité et de disponibilité, alors que le second est exercé dans la complexité et l'urgence par des UGD devenant peu à peu fermées et découragées : pleins de bonne volonté au moment de leur prise de fonction, les agents d'UGD deviendraient au fil du temps démotivés et repliés sur eux-mêmes. Elles accueillent les agents selon des modalités différentes d'une CASPE à l'autre et ne reçoivent que des plaintes. Le temps passé à l'accueil réduit celui consacré au traitement des dossiers, ce qui expliquerait l'accumulation des retards. SUPAP / FSU recommande la mise en œuvre d'un plan de formation et de qualification des UGD à des pratiques uniformisées (identiques dans les dix CAS-CASPE) et adaptées aux spécificités de la DASCO (contractuels remplaçants et vacataires notamment) accompagné d'un renforcement des équipes compte tenu de la charge de travail supportée.

L'UNSA confirme les propos précédents en évoquant le cas à part de la DASCO dont la spécificité est de gérer des agents relevant de trois types de statut différents (titulaires, contractuels et vacataires) supposant une connaissance des réglementations propres à chacun. Les outils mis à leur disposition nécessitent une technicité informatique importante (avec de nombreux logiciels comme Suite 7, ePlanning, Prorisq, Médailles). L'évolution sociétale

conduit les agents à être de plus en plus demandeurs et à exiger des réponses dans des délais de plus en plus courts, pouvant aller jusqu'à l'agression verbale. La gestion des appels téléphoniques est très difficile, d'où la mise en place de permanences (DASCO et DFPE) auxquelles s'ajoute le traitement des courriels de la messagerie professionnelle (ou personnelle) des agents, le cas échéant complétés par l'intervention du supérieur hiérarchique de l'agent.

La CFDT rappelle que pour que le service public fonctionne bien, il faut que les agents aient le sentiment d'être bien traités, en toute équité. Pour elle, rien ne fonctionne d'après les agents qui la sollicitent (ce ne sont pas des UGD). L'indisponibilité des UGD est flagrante avec des lignes téléphoniques en permanence occupées, alors qu'elles sont le seul recours des agents opérationnels de terrain qui ne disposent pas de poste informatique pour les deux tiers d'entre eux. Elle préconise :

- L'organisation d'un référendum auprès des agents destiné à savoir ce qu'ils attendent de leur UGD ;
- Une redéfinition de ce métier pour que les compétences soient comparables dans toutes les directions et faciliter la mobilité ;
- La mise en place d'experts RH en service déconcentré avec des missions clairement définies ;
- Une formation des encadrants en contact direct avec les agents pour leur permettre de répondre à la plupart de leurs questions.

L'UCP rappelle enfin combien l'UGD est un maillon essentiel dans la chaîne des ressources humaines comme lien de proximité, relais des agents auprès de l'administration parisienne et leur principale source d'information. Il arrive cependant que des agents ne connaissent pas leur UGD et se tournent naturellement vers leur supérieur hiérarchique (encadrant de proximité) qui ne va pas toujours pouvoir répondre aux questions de l'agent ni l'orienter convenablement ou ignore le périmètre d'intervention de leur UGD. Un bref rappel sur les missions de l'UGD dans le dépliant annexé à la fiche de paie serait le bienvenu.

Les éclairages fournis par les UGD, les directions et les organisations syndicales convergent assez largement sur la nécessaire proximité et un niveau de compétence adapté aux demandes des agents, les contraintes de disponibilité obligeant à une organisation systématique du temps et l'élévation du degré d'exigence des agents. L'ensemble provoque des tensions de plus en plus perceptibles.

#### **2.4. Les relations des UGD avec les services d'affectation des agents gérés**

La circulation de l'information n'est pas toujours aisée entre les UGD et les services d'affectation des agents qu'elles gèrent.

L'apport de réponses précises et complètes sur des sujets non traités directement comme la gestion d'agents rattachés à une autre direction (les agents de logistique générale ou les apprentis) n'est pas toujours évident. Il en va de même pour des UGD de la DU affectées à une sous-direction et qui gèrent les agents d'une autre sous-direction : ce positionnement délicat entre les deux sous-directeurs peut vite devenir inconfortable lorsqu'ils sont en désaccord. De ce point de vue, les CASPE ne se plaignent pas de dépendre de deux directions différentes aux populations et modes de gestion distincts. Lors de l'administration du questionnaire, des UGD de la DASCO ont regretté la « fin » des notes de service et la transmission tardive ou l'absence de transmission de l'information émanant de la direction centrale. Elles souffrent d'être à la fois en début et fin de chaîne sans connaître l'évolution des dossiers qu'elles gèrent. Au sein des CASPE, la relation entre les UGD et les responsables de l'action éducative s'est cependant bien établie et fonctionne de manière plutôt satisfaisante. Certaines UGD de la DFPE, direction au fonctionnement plutôt centra-

lisé et aux SGD et UGD désormais affectées dans les CASPE, déplorent que des informations ne redescendent pas toujours jusqu'à elles.

A la DDCT, les UGD en mairie relèvent hiérarchiquement des Directeurs Généraux des Services (DGS) et en central du chef du service de la cohésion et des ressources humaines, situation qui n'est pas considérée comme problématique.

Pour d'autres comme à la DAE, la circulation de l'information n'est pas assez fluide entre les services et les UGD. Ainsi les services de la direction tardent souvent à transmettre les éléments demandés, ce qui contraint les UGD à traiter les dossiers dans l'urgence avec un risque d'erreurs à la clé (ex : recrutement de vacataires annoncés à la dernière minute et pour lesquels il faut déclencher immédiatement une paie).

Pour les directions avec services déconcentrés, par exemple la DJS, la lenteur des informations et de la réception des documents venant du terrain impacte les délais et influe sur le comportement des agents.

L'absence de consultation des UGD peut avoir des conséquences non négligeables comme à la DAJ où des encadrants intermédiaires peuvent prendre et annoncer des décisions sans s'enquérir auprès de l'UGD de leur faisabilité. Ce sentiment est partagé par certaines UGD de la DEVE qui, par manque de circulation de l'information, se trouvent parfois mises devant le fait accompli.

Comme évoqué supra, la DEVE n'est pas entièrement satisfaite du rôle joué par les correspondants RH qu'elle a mis en place dans les circonscriptions et divisions pour assurer l'interface entre les agents et les UGD regroupées au siège de la direction, malgré une réunion de coordination trimestrielle. Considérées en interne comme des « touche à tout » non spécialisés, la légitimation de leur rôle passe par une redéfinition du champ de leurs interventions auprès des UGD et sur le terrain.

A la DASES, l'UGD est en relation avec les secrétariats des services des sous-directions plutôt qu'avec les chefs de service, lesquels ont pour interlocuteur les chefs de bureaux.

## **2.5. La situation des UGD**

### **2.5.1. La place centrale de la fonction**

Au moment de son entrée à la Ville ou lors de son affectation dans un nouveau service, tout agent rencontre son supérieur hiérarchique puis l'UGD qui va gérer sa carrière (vie professionnelle et articulation avec la vie privée) depuis son recrutement jusqu'à son départ dans d'autres sphères ou à la retraite. Elle devient « son UGD » dont le nom figure sur sa fiche de paie, le premier lien direct avec l'agent.

De ce fait, l'UGD est perçue par certains agents comme toute-puissante, omnisciente et en particulier à l'origine des modifications du montant de leur paie. Ce qui entraîne une focalisation des reproches sur l'UGD car la plupart des agents méconnaissent la réalité de leurs champs d'intervention et se tournent en cas de problème vers l'interlocuteur unique, identifié comme plus facilement accessible que le supérieur hiérarchique et mieux à même de traiter les questions relevant de sa gestion. Bien des agents connaissent peu ou mal la réglementation et l'étendue de leurs droits sont de plus en plus demandeurs d'informations et exigent des réponses quasi instantanées.

Si les SRH ont bien conscience de l'importance de cette fonction et de son évolution, les supérieurs hiérarchiques risquent d'avoir parfois une vision générale et uniformisée de ce métier dit de proximité, le même quelles que soient la direction ou les populations traitées.

Les premières et troisièmes parties du rapport montrent que, dans la réalité, le métier est fort divers.

Depuis 1989<sup>27</sup>, cette fonction à effectifs stables (364 UGD en 2015 pour 369 un quart de siècle plus tôt) assume un accroissement sensible du nombre d'agents à gérer : 48 000 agents à environ 61 000, une évolution permanente de la réglementation, une complexification des procédures, la mise à disposition d'outils informatiques évolutifs et toujours plus nombreux et une diversification des sollicitations : autrefois gestionnaire de personnel, l'agent d'UGD est, désormais dans beaucoup de cas, le responsable de la relation humaine de proximité. La diffusion avec la feuille de paie d'un dépliant « La lettre capitale » est en quelque sorte le symbole de l'extension de son rôle. Pivot du système, sa fonction a parfois tendance à l'éloigner de son cœur de métier. Pour autant, en l'absence d'autre réseau aussi finement et strictement ramifié, il paraît aujourd'hui difficile de se passer de l'intermédiation des UGD pour un certain nombre d'actions accessoires par rapport à la gestion RH.

En conséquence, l'UGD doit en permanence mettre à jour ses connaissances dans de multiples domaines et faire preuve d'une grande capacité d'écoute et d'une forte disponibilité, pas toujours compatible avec les tâches à remplir qui demandent de la concentration.

Preuve de ces difficultés, des rotations des UGD qui occupent leur poste depuis moins de trois ans, observées dans des directions comprenant du personnel issu majoritairement de la filière ouvrière et technique ou dans celles avec services déconcentrés.

La dénomination même d'UGD prête à confusion car elle est à la fois singulière et plurielle nommant à la fois une personne et une entité susceptible d'être composée de plusieurs personnes. L'appellation est d'ailleurs ressentie par les agents concernés comme peu valorisante et ne correspondant pas à la réalité de la fonction. L'appellation de « gestionnaire ressources humaines de proximité » semblerait plus appropriée. Comme exprimé lors d'un entretien, « *le métier de l'UGD devient de plus en plus technique, complexe alors qu'il devrait rester celui des "techniciens de l'humain"* ».

### 2.5.2. Un métier exercé principalement par des femmes issues du corps des adjoints administratifs

La fonction d'UGD est très majoritairement exercée par des femmes. Sur les 364 UGD répertoriées au 1<sup>er</sup> septembre 2015, 316 étaient des femmes soit 87 %. 325 UGD, au 1<sup>er</sup> septembre 2015, étaient issues du corps des adjoints administratifs soit 89 % des UGD recensées, 34 ressortissant du corps des secrétaires administratifs (9 %).

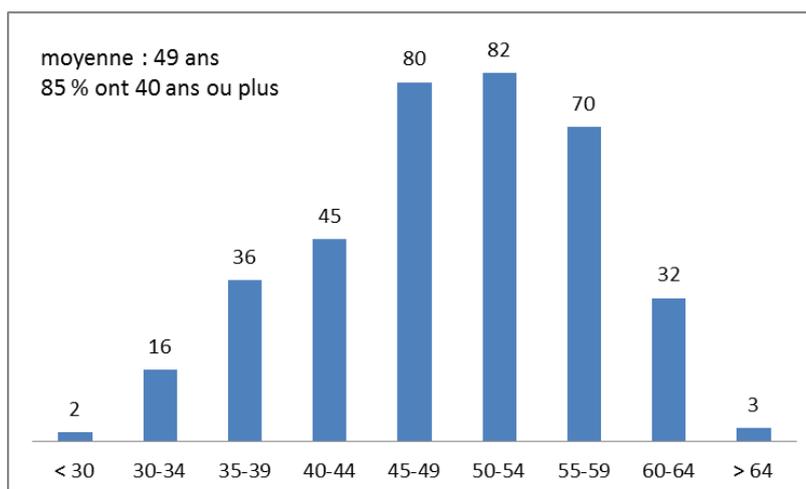
D'après le questionnaire, 88 % d'entre elles exercent leur fonction à temps plein et 10 % à temps partiel. A partir des mêmes données déclaratives, 30 % sont UGD depuis moins de 5 ans, 22 % de 5 à 10 ans et 44 % depuis plus de 10 ans.

Il en résulte le portrait-robot suivant : une femme de catégorie C expérimentée, dans des fonctions qu'elle exerce à plein temps.

Les UGD sont également une population vieillissante avec une moyenne d'âge de 49 ans dont 85 % de plus de 40 ans. Alors que la médiane se situait à 40 ans en 1989, elle dépasse désormais les 50 ans. Le vieillissement de la population des UGD peut s'expliquer par l'évolution de l'âge du départ à la retraite de plus en plus tardif, mais aussi par l'absence d'organisation de concours d'adjoints administratifs depuis 2008 qui ne permet plus le renouvellement d'UGD par des agents jeunes.

<sup>27</sup> Date du dernier rapport de l'IGVP sur le sujet.

**Graphique 6 : Répartition de l'âge des UGD en mars 2016**



Source : IG à partir données RH

### 2.5.3. L'importance des emplois « tremplin » dans les nouveaux recrutements

Les emplois dans les UGD sont occupés en majorité par des agents qui sont restés longtemps dans leurs fonctions. Néanmoins, une rotation non négligeable se produit. Les recrutements peuvent se faire en interne (cas des mairies d'arrondissement par exemple) ou parmi des agents de la filière RH ou encore des agents subissant des réorganisations.

Parmi les nouveaux recrutements, 38 proviennent d'emplois tremplin. Les SRH rencontrés sont unanimes pour reconnaître que la qualité de l'UGD est indépendante de son origine (adjoint administratif ou agent reconverti en cours de carrière pour occuper cet emploi).

**Tableau 8 : Bénéficiaires du dispositif d'emploi tremplin devenu UGD**

CORPS D'ORIGINE	Nombre
Adjoint d'accueil, de surveillance et de magasinage	1
Adjoint technique	1
Agent d'accueil et de surveillance	2
Agent spécialisé des écoles maternelles	2
Agent technique d'entretien de la petite enfance	4
Auxiliaire de puériculture	22
Eboueur	5
Maître ouvrier	1
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>

Source : DRH

### 3. LES PROCÉDURES DE GESTION DIRECTE

Les UGD ont pour charge principale la mise en œuvre de procédures, nombre d'entre elles étant informatisées. Leur perception des outils informatiques est présentée dans un premier temps. Une approche de la multiplicité et de la complexité des procédures est ensuite proposée. Alors que de nouvelles procédures ont été transférées en direction, certaines cristallisent les difficultés auxquelles les UGD sont confrontées.

#### 3.1. Les applications informatiques

Les analyses qui suivent se fondent sur 142 réponses au questionnaire (39 %). Elles ne prétendent pas établir des fréquences effectives, compte tenu de la différence des taux de réponse selon les directions. Elles illustrent néanmoins la nécessité pour les UGD de connaître et de pratiquer plusieurs applications aux logiques et évolutions différentes.

##### 3.1.1. La variété des outils informatiques à utiliser

Tableau 9 : Les outils informatiques principalement utilisés par les UGD

Applications	Nombre	En %
RH 21 / Suite 7	142	100 %
PRORISQ	131	92 %
CHRONOGESTOR	58	41 %
FMCR	54	38 %
ePlanning <sup>28</sup>	39	27 %
Primes	17	12 %
Médailles	47	32%
Postes vacants/Fiches de poste	26	18%
BACA	15	10%
Le studio (stagiaires)	11	7%
DOCUBASE/ARCHIVE	10	7%
CHALEX/canicule	8	6%
BUSINESS OBJECT (BO)	7	5%
CONGE	6	4%
TEMPO	6	4%

Source : Questionnaire IG aux UGD

En pratique, le métier d'UGD exige la maîtrise de RH21 et de son évolution Suite 7 ainsi que de PRORISQ, une application nationale pour l'évolution de laquelle la Ville dispose de moins de marges. En sus de cette base commune, l'utilisation fréquente d'au moins une application de gestion des temps ou des activités est en général requise, différente selon

<sup>28</sup> ePlanning est un outil de planification des présences et de l'activité pour les personnels intervenant dans le secteur animation au sein des écoles.

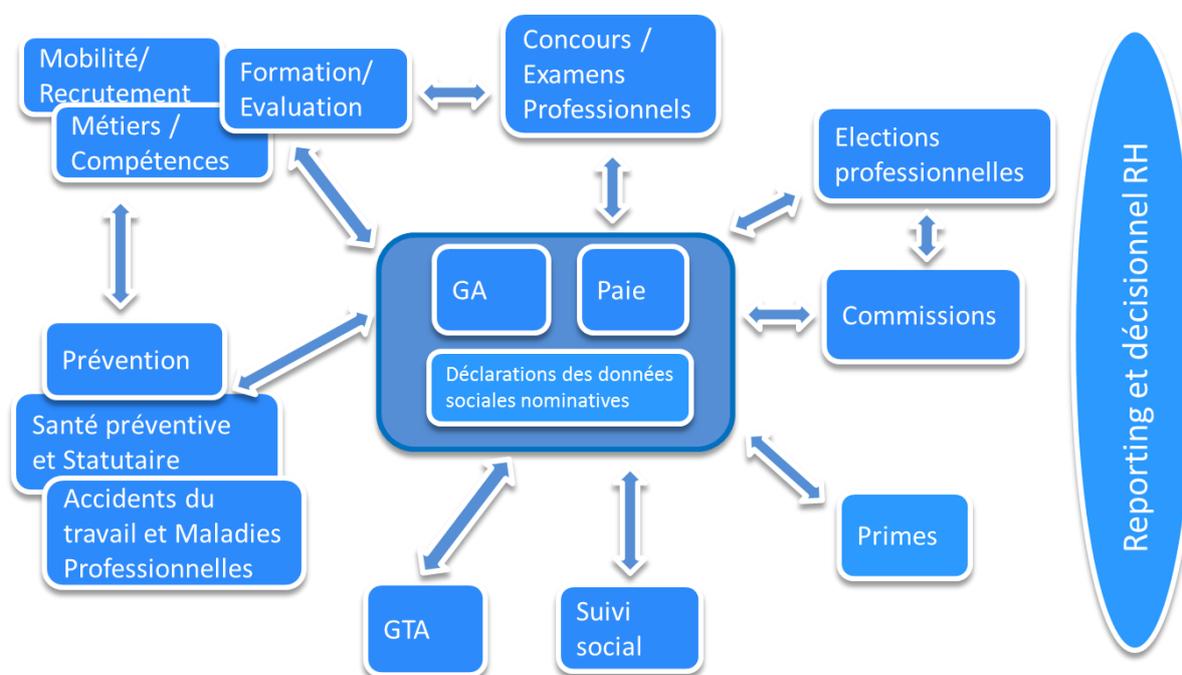
la direction et la population gérée : CHRONOGESTOR, *ePlanning* (à la DASCO et à la DJS pour la gestion des vacataires), BACA<sup>29</sup>, CONGE, TEMPO ou SUPERS (à la DPE)<sup>30</sup>.

Enfin d'autres applications font l'objet d'un usage plus sporadique : celle qui permet le calcul du temps d'ancienneté requis pour être éligible à l'attribution d'une médaille d'honneur ; FMCR au moment des procédures d'évaluation, voire de préparation des plans de formation ; « Postes vacants » quand un recrutement suppose une publicité de la vacance ; « Primes » pour les personnels administratifs et techniques...

Le faible recours à *Business Object* (BO) tend à montrer que l'accès à l'Infocentre est davantage l'affaire des SRH et de certains agents en leur sein ayant acquis des compétences particulières de requête, SGD ou non.

Une autre approche de la complexité des tâches dévolues aux UGD est fournie par la carte des domaines fonctionnels couverts par le SIRH de la Ville. Ces domaines supposent une compréhension des réglementations à appliquer au moment d'effectuer les transactions informatiques.

Figure 5 : Les domaines couverts par le système informatique des ressources humaines



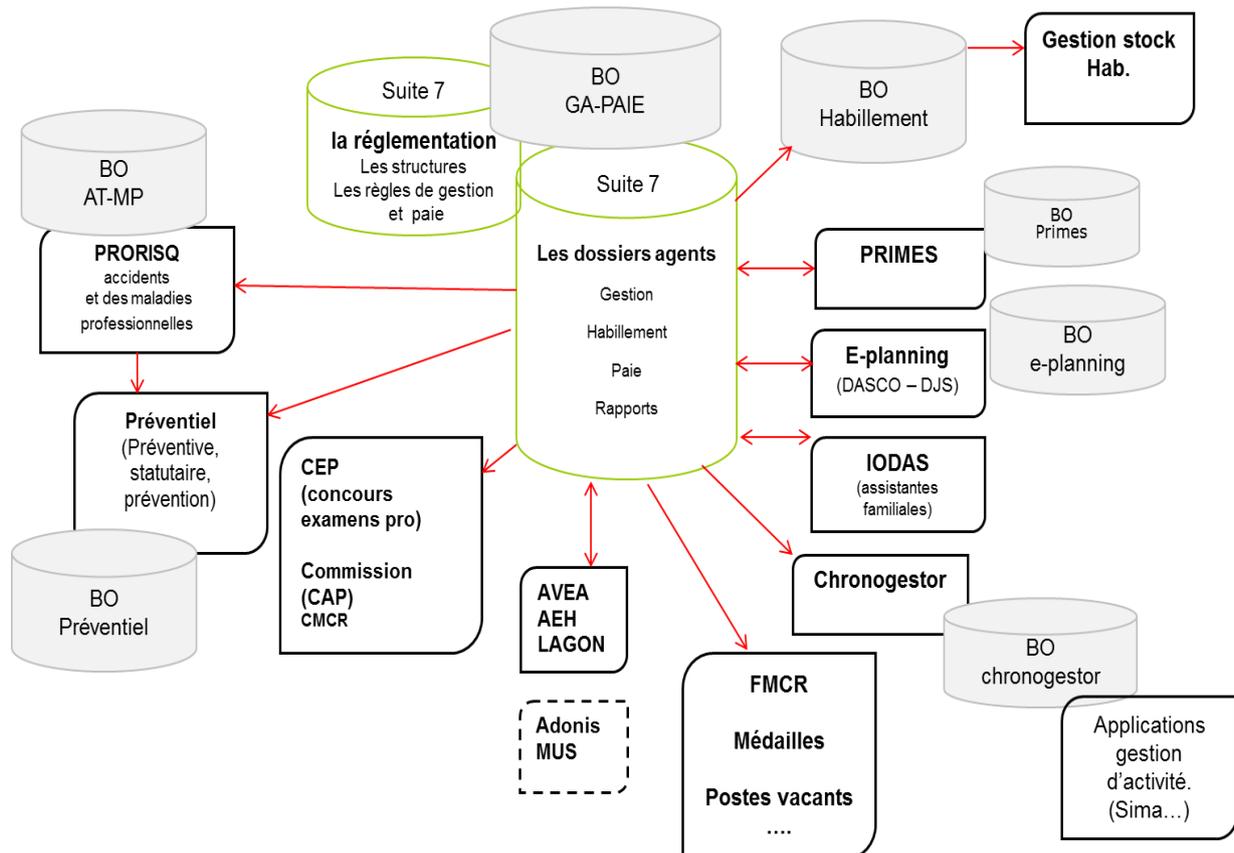
Source : Support de formation des gestionnaires de personnel

On retrouve pour finir la variété de certaines des applications à utiliser, toutes n'y étant pas représentées, dans la figure qui suit.

<sup>29</sup> BACA est un outil permettant de sortir les heures effectuées par les vacataires.

<sup>30</sup> TEMPO et SUPERS sont utilisés par la DPE dans le cadre de calculs pour les saisies des éléments variables de paie. Ces deux applications sont peu ou pas citées, peu d'agents d'UGD de la DPE ayant répondu au questionnaire.

Figure 6 : Applications informatiques utilisées pour la gestion des ressources humaines



Source : Support de formation des gestionnaires de personnel

Suite 7 propose comme principales fonctionnalités :

- La gestion administrative (affectation et mutation, embauche, renouvellement, sortie de la Ville, multi-contrats, informations sur l'agent) ;
- Le suivi des absences, du temps de travail (heures de délégation, congés bonifiés) et des activités (cycle de travail) ;
- La gestion des décisions individuelles et collectives relative à la carrière (dont les avancements, reclassements, l'indice, la situation administrative, le contrat de travail, le temps de travail, la notation, les sanctions, les élections professionnelles) ;
- La paie (prêts, saisies, retenues, éléments fixes et variables, retraites et mutuelles, acomptes, ordres de reversement, primes, informations bancaires, cumuls) ;
- Les frais de déplacement.

Un module particulier est dédié à la gestion des assistantes maternelles.

De nombreuses autres applications plus en relation avec l'activité de la direction sont utilisées par certaines UGD comme : C-consur (application de consultation du casier judiciaire), Concur / Sélecteur affaires / Rooming'it (logiciel de gestion de réservations pour les déplacements et des salles), EUDONET RH (communication), GALPE (indemnisation du chômage), ELISE (gestion des documents), SATIS (expressions de difficultés informatiques), le SI ACHAT, etc.

Enfin, certaines directions ont leurs propres applications, par exemple un logiciel utilisé pour la saisie des heures de vacations des professeurs de la Ville de Paris.

La diversité des applications et la multiplicité des fonctionnalités exigent des compétences larges : chaque application a sa logique. Elles supposent un support d'expertise solide. Elles impliquent également des ressaisies, même si certaines applications sont pour partie mises à jour à partir des dossiers des agents tenus dans Suite 7.

### 3.1.2. Les difficultés rencontrées

54 % des UGD questionnées apprécient de manière générale les outils informatiques mis à leur disposition, avec quelques réserves pour 14 % d'entre elles, tandis que 18 % les trouvent plutôt inadaptés à leurs besoins (14 % ne se sont pas prononcées).

Certaines ont exprimé les difficultés rencontrées dans le fonctionnement et le contenu de ces applications.

#### ◆ Trop de bogues, pannes et lenteurs

Si les UGD de la DAC trouvent les outils adaptés à leurs besoins, elles signalent à l'inverse que le réseau en panne ou les périodes programmées ou inopinées de maintenance de Suite 7 entravent leur travail. L'obligation de se reconnecter régulièrement à Suite 7 et à Prorisq a été mentionnée fréquemment, notamment dans des directions devant effectuer des enregistrements nombreux : il est fait état de pertes ou d'incertitudes sur l'enregistrement effectif des données dès que le travail de saisie porte sur plus de 20 lignes. De tels incidents peuvent avoir des conséquences graves si l'UGD ne vérifie pas le lendemain si son travail a bien été enregistré. De même, 40 % des UGD de la DASCO indiquent pâtir des fermetures inopinées de Suite 7 en dehors de celles annoncées mensuellement. La multiplicité des bogues dans Suite 7 entraîne la dévalidation de paies et oblige à faire des acomptes aux agents. La DEVE fait état des problèmes de réseau informatique, non liés à l'application, à l'origine d'importants ralentissements à certaines heures, voire de l'interruption de l'application pendant des journées ou demi-journées. Comme pour la DASCO, les bogues de la version Suite 7 de RH 21 et son indisponibilité momentanée obligent à ressaisir les éléments antérieurement saisis mais non validés à cause du blocage.

La DPE qui recourt à la technologie du client léger (poste dépourvu d'unité centrale) doit également faire face à de nombreux bogues imputés à RH 21 quand trop d'informations sont envoyées lors de la saisie mensuelle des éléments variables de paie.

Si la DFPE estime dans l'ensemble les outils informatiques adaptés, un bémol est apporté pour l'application Prorisq qui bogue souvent, assorti de la remarque suivante : « *Trop généralistes, les logiciels utilisés n'ont pas été conçus pour la Ville mais adaptés et cela peut parfois poser des problèmes.* »

Si la DJS se satisfait de ces applications, jugées adaptées, elle en souligne cependant la lenteur, en particulier celle de Suite 7, rejointe sur ce point par la DPA.

La DRH regrette que les mises à jour de Suite 7 se fassent toujours au moment de la paie, ce qui est parfois très gênant et se plaint de la lenteur de certaines applications.

La lenteur est également reprochée par la DU, plus particulièrement à Chronogestor, considéré comme peu performant.

#### ◆ Trop de saisies

La DAJ juge les logiciels adaptés mais exprime le souhait d'un regroupement de l'ensemble de ces outils dans un « méga-logiciel » afin de limiter les saisies, avec les risques que cela implique. Elle indique être confrontée à la difficulté d'utiliser ces différentes applications sur le même poste informatique.

La DASCO rejoint la DAJ sur le manque ou l'insuffisance d'interface, notamment entre les applications Suite 7 / *ePlanning* / Congés avec l'obligation de saisir plusieurs fois les mêmes données. Une heure supplémentaire d'un agent titulaire de la filière animation doit être ainsi saisie dans *ePlanning*, Suite 7 et une application Excel dédiée au suivi des heures

supplémentaires. Il va de même à la DPE. Le recours à plusieurs logiciels implique de multiples saisies chronophages et des lenteurs pénalisantes.

Il manque en outre des alertes pour éviter des erreurs lors des saisies de paie.

◆ Des applications parfois jugées obsolètes ou difficiles d'accès

*ePlanning* et *Prorisq* mériteraient d'être améliorés selon la DASCO. La DPA ajoute à *Prorisq* les applications *Médailles* et *Postes vacants* à l'ergonomie obsolète. Le SGVP considère que les logiciels *Prorisq* et *Médailles* sont insuffisamment adaptés. La DPA dénonce également le côté peu pratique de l'application *Postes vacants* pour la création de fiches de poste.

La DDCT trouve l'utilisation de *FMCR* lente, peu aisée tandis que *Prorisq* est difficile d'accès et gagnerait à être simplifié selon la DRH (trop de choix plus ou moins proches de la réalité). Les applications sont insuffisamment mises à jour et les interfaces pas toujours claires.

◆ Des applications parfois inadaptées

Les logiciels *Suite 7*, *ePlanning* et *Congés* ont, selon la DASCO, montré leurs limites, notamment au moment de la mise en place de l'aménagement des rythmes éducatifs.

L'ensemble des applications sont jugées inadaptées à sa spécificité par la DASES dans sa gestion des agents de la fonction publique hospitalière (Titre IV) : ainsi tous les arrêtés et décisions faits automatiquement dans RH 21 ne le sont-ils pas systématiquement pour le Titre IV.

L'application « le studio » est enfin jugée inutile en mairie d'arrondissement (DDCT) puisque le recrutement des stagiaires qui doit, en principe, passer par cette application, se fait dans la pratique par courrier via le directeur général des services.

### 3.1.3. La protection des données

D'après le questionnaire, si 97 % des UGD ont leur propre mot de passe d'accès aux applications métier utilisées, 3 % le partagent dans les directions suivantes :[.....]. Cette pratique soulève des difficultés pour tracer les enregistrements.

Le SRH de la DRH précise que les codes UGD DRH pour la Ville et le Département sont partagés par l'ensemble de ses UGD [.....]. Par ailleurs, les UGD disposent de codes spécifiques et non-partagés pour certaines populations particulières gérées [.....]. Le BRH de la DRH précise que le mot de passe permettant l'accès au logiciel spécialisé est partagé par les UGD du service. Les UGD de la DU ont un code d'accès spécifique aux applications mais accès à l'ensemble de la population DU.

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Pour les outils spécifiques comme *GALPE*, logiciel d'instruction, de gestion et de paiement des allocations chômage, le mot de passe est partagé.

Selon la DAJ, de multiples mots de passe à retenir constituent en tout état de cause un handicap.

La durée de validité du code d'accès est plutôt longue et 22 % des UGD ont été dans l'incapacité de se prononcer sur cette question. Parmi les réponses enregistrées, cette durée est inférieure à un an pour 27 % des UGD, d'un à cinq ans pour 23 %, de plus de cinq ans pour 11 %. Une UGD dit avoir le même mot de passe depuis 22 ans et 7 % d'entre elles n'en ont pas changé depuis leur prise de fonction.

### 3.2. La complexité et la multiplicité des procédures

Dans la deuxième partie, un sentiment de « fourre-tout » a été exprimé. Au-delà de cette impression, une grande variété de tâches avec une tendance à l'accroissement n'est pas contestée par les responsables de la filière RH. La mission a tenté de la refléter par différentes approches. La fonction a constamment dérivé depuis son origine où elle était liée à la nécessité de saisir des données de paie et d'absences au plus près des agents et des services, donc en dehors des services de la DAG, ancêtre de la DRH. Quelques exemples particuliers en seront donnés dans cette sous-partie.

#### 3.2.1. Aperçu de la variété des procédures

Capture écran 2 : Sous-familles d'émoluments

Code	Libellé
A	Rémunération principale des personnels permanents
B11	Primes - gestion BR
B12	Primes - gestion Direction
B2	IAT, prime de rendement et heures supplémentaires forfaitaires
B21	IAT et Primes de rendement suffixe 1
B22	IAT et Primes de rendement suffixe 2
B23	IAT et Primes de rendement suffixe 3
B24	IAT Indemnités différentielles
B31	Heures supplémentaires générales
B32	Heures supplémentaires spécifiques
B4	Indemnités diverses
C	Vacations
D	Cotisations patronales
E	Indemnisation perte d'emploi et chômage
F	Rémunération des personnels de droit privé
G	Prestations sociales
H1	Remboursements de frais
H2	Frais de Mission
I	Cotisations ouvrières
J	Retenue à la source-Retenues R.G.F
K	Retenues volontaires
L	Valorisation des avantages en nature
M	Acomptes et précomptes
N	Indemnités de logement des instituteurs
O	Indemnités de stage formation professionnelle-Boursiers du Département
P	Rémunération AM Département liées aux enfants
Q1	Indemnités d'entretien AM
Q2	Majorations et primes AM
Q3	Allocations et primes AM
R1	Compensation RTT AM
R2	Primes, congés payés, prime d'ancienneté AM
R3	Autres indemnités AM
R4	Licenciement et préavis AM
S	Rémunération AM Ville
T	Autres indemnités AM
U	Licenciement AM
V	Indemnités d'entretien AM hors MS
Z	Non classé

Source : Infocentre SIRH

L'activité des UGD dépend de référentiels complexes. La simple liste des sous-familles d'émoluments nécessaires à la paie ou à l'indemnisation en donne un aperçu (Cf. tableau ci-dessus), sachant que chaque sous-famille regroupe plusieurs émoluments, voire un grand nombre. Certes, chaque UGD n'a pas à connaître l'ensemble de ces émoluments, mais la

maîtrise de ceux qui sont susceptibles d'être perçus par les personnels qu'elle gère est déjà en soit problématique.

La vocation des UGD au guichet unique sur les questions relatives aux RH suppose une connaissance d'informations détenues, produites et diffusées par l'ensemble des bureaux de la DRH, par exemple :

- Éléments de la paie, réglementation des éléments variables, explication de la feuille de paie ;
- Règles de recrutement et de gestion des vacataires ;
- Règles relatives à l'avancement et à la notation ;
- Règles relatives à l'indemnisation du chômage ;
- Principes de calcul des retraites, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer l'intérêt d'accepter une promotion ou la date de départ en retraite ;
- Gestion du temps de travail ;
- Gestion des arrêts maladie, des accidents du travail et des congés bonifiés ;
- Gestion des relations avec la médecine statutaire, la médecine préventive, le comité médical et la commission de réforme ;
- Connaissance du fonctionnement des diverses applications informatiques ;
- Gestion des prestations sociales, de l'accès aux restaurants administratifs et de l'attribution des médailles d'honneur du travail, etc.

Si un certain nombre de ces actions sont identiques quels que soient les types d'emploi et les statuts de corps, d'autres sont susceptibles de varier, à l'évidence entre emplois vacataires et permanents, entre contractuels et titulaires, selon les filières, selon les niveaux hiérarchiques, etc.

Et comme vu au point précédent, cette diversité réglementaire est augmentée par la variété des outils informatiques et de leurs logiques propres.

En bout de chaîne et au contact des agents, en tant que généraliste, l'UGD est l'unité qui a à connaître de la plus grande variété d'actions à réaliser dans l'ensemble de la communauté des gestionnaires de la fonction RH au sein de la Ville.

### 3.2.2. La vision du métier d'UGD par les agents qui y sont affectés

La synthèse des réponses au questionnaire envoyé aux agents d'UGD donne un autre aperçu de la manière dont un noyau dur se dégage, ces activités de base effectuées par la plupart des agents étant susceptibles d'être complétées en fonction des populations gérées ou de l'organisation choisie ainsi que du degré de polyvalence requis pour les agents d'UGD gérant un effectif réduit.

Comme déjà indiqué, les répondants ne peuvent être considérés comme représentatifs. En revanche, s'agissant de catégories génériques, leurs indications permettent d'approcher ce qu'ils font quasi-systématiquement et des activités optionnelles, voire périphériques.

Tableau 10 : Les activités déclarées par les agents d'UGD

	Le cœur du métier (> 3/4)	L'optionnel (1/3-2/3)	Le périphérique (< 1/3)
<b>vie sociale</b>	Enregistrement des données personnelles (99 %)		
	Transport (95 %)		
	Prestations sociales (88 %)		
	Accès au restaurant administratif (76 %)		
<b>carrière</b>	Retraite (95 %)	Contrat d'engagement (64 %)	Inscriptions aux formations (31 %)
	Attestation d'emploi VP (93 %)	Situation administrative (46 %)	Liste des « promouvables » (30 %)
	Notation (90 %)		Discipline (29 %)
	Médailles (87 %)		Plan de formation (15 %)
		Choix des formations hors catalogue (8 %)	
<b>présence</b>	Accidents du travail ou de service (94 %)	Temps de travail (67 %)	
	Congés bonifiés (91 %)	Congés annuels (53 %)	
	Maladie (CLM, CLD) (90 %)	Chronogestor (34 %)	
<b>rému</b>	Vérification des éléments variables (93 %)	Saisie et calcul des primes et des indemnités (62 %)	Préparation et calcul des primes solde de fin d'année (12 %)
	L'accueil des nouveaux arrivants (84 %)	Décision d'affectation au sein de la direction (46 %)	Planning des agents (30 %)
<b>situation</b>			Suivi des effectifs budgétaires et réels (22 %)

Source : Synthèse des réponses au questionnaire IG

Il a été considéré que le cœur de métier correspondait à des fonctions assurées par au moins trois-quarts des répondants et, souvent, bien davantage : il consiste bien en la tenue à jour des dossiers des agents de leur arrivée dans le service jusqu'à leur départ en retraite, permettant la constatation de droits à rémunération ou à congés par exemple ou encore l'accès à des prestations ainsi que des obligations de présence au service.

D'autres fonctions exercées en moyenne par la moitié des répondants (entre un et deux tiers) ont été dites optionnelles : elles reflètent souvent des modalités particulières d'emplois des personnels qui ne sont pas généralisées à l'ensemble des populations gérées : ainsi les contrats d'engagement existent seulement dans les directions employant des contractuels et des vacataires, Chronogestor n'est pas déployé dans l'ensemble de la Ville, la saisie et le calcul des primes et indemnités sont particulièrement développés dans certaines filières mais n'ont en général pas de sens pour des personnels non-titulaires...

Une dernière catégorie de fonctions qualifiées de périphériques reflète plutôt la polyvalence demandée à certains agents d'UGD, notamment ceux qui gèrent une population limitée en effectif et sont simultanément en charge de la formation ou d'activités typiques de SGD comme le suivi des effectifs, la préparation des promotions de grade<sup>31</sup> ou celle des campagnes annuelles d'attribution des primes. S'agissant de la gestion d'affaires disciplinaires, soit leur faible fréquence dans certains services, soit le choix organisationnel de les traiter au SRH expliquent que seuls 29 % des répondants mentionnent cet item.

<sup>31</sup> Voir le rapport de l'IG n° 13-02 d'audit des processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris.

## 3.2.3. L'approche par l'analyse des UGD de la DASCO en CASPE

Tableau 11 : Liste des tâches dont les UGD en CASPE de la DASCO sont responsables

Vérification du dossier et des conditions réglementaires de recrutement
Demande de casier judiciaire
Immatriculation de l'agent dans RH Suite 7 et saisie des activités dans EPlanning
Rédaction des contrats (agents contractuels), édition et signature
Edition des décisions d'embauche (agents vacataires)
Notification des contrats et décisions
Déclaration unique d'embauche / Affiliation CNRACL
Information des agents (situation administrative, paie, prestations sociales, conseils)
Saisie du remplacement dans ePlanning / RH Suite 7
Déclenchement des payes
Saisie en paie des vacances, plannings et heures supplémentaires
Saisie des éléments de paie
Demande de re-déclenchement du calcul d'une paie
Demande de versement d'un acompte
Demande d'ordre de reversement
Relations avec les comptables du bureau des rémunérations
Saisie des absences de gestion et congés maladie sur RH Suite 7
Demande d'attestation sécurité sociale
Décompte des congés / JRTT / récupération
Suivi des congés
Tenue du dossier administratif de l'agent
Mise à jour des dossiers des agents dans RH Suite 7
Suivi des contrats (agents contractuels)
Constitution des dossiers pour prise d'arrêtés
Rédaction des arrêtés (agents titulaires) et des contrats
Notification des décisions, contrats et arrêtés
Edition des attestations et certificats de travail
Constitution des dossiers d'accident du travail
Saisine de la médecine préventive / statutaire / comité médical
Suivi des visites médicales et des demandes d'aménagement de postes
Constitution dossiers de retraite
Edition des ordres de mission
Attestations diverses
Constitution des dossiers de médailles du travail
Rapport d'attribution médaille d'honneur
Constitution du dossier disciplinaire
Préparation des éléments de l'attestation d'emploi dématérialisée

Source : DASCO retraité IG

Une troisième façon d'appréhender l'activité est de prendre la liste des principales tâches dont les UGD d'une direction, en l'occurrence les UGD de la DASCO en CASPE, sont responsables. Une étude récente de cette direction pour organiser au mieux l'articulation des rôles entre les différentes parties prenantes de la fonction RH et les responsables opérationnels permet de dresser une liste de 37 tâches. L'intérêt de ce travail est renforcé par l'importance en nombre des UGD de la DASCO en CASPE et des dossiers qu'elles gèrent.

### 3.2.4. Une approche du métier par les saisies dans le SIRH

La présentation de quelques profils d'agents d'UGD peut se faire plus concrètement à travers les types d'éléments variables de paie et d'absences qu'ils enregistrent en un an. Même s'il s'agit d'une partie de leur activité, celle-ci est centrale.

Un premier cas est représentatif de l'activité des UGD de la DEVE, l'emploi des personnels ouvriers et de surveillance y étant majoritaire, ce qui se traduit par un système indemnitaire complexe et une large gamme d'absences à enregistrer.

**Tableau 12 : Exemple d'une année de saisie d'éléments variables de paie et de diverses absences par un agent d'UGD de la DEVE en 2015**

LIBELLÉ	Nb	LIBELLÉ	Nb
Aide à l'installation du personnel	1	Indemnité jours accumulés CET	1
Aides familiales	4	Indemnité de permanence des personnels ouvriers et techniques	6
Allocation rentrée scolaire	1	Indemnité pour risque d'accident corporel	720
Bourse de vacance	10	Indemnité pour travaux nécessitant des frais de lavage	1 942
Complément d'allocation de rentrée scolaire	2	Indemnité de travail intensif de nuit	363
Cotisation MNT 01	363	Indemnité jour férié à taux majoré	474
Cotisation MNT 03	72	Indemnité de travail dominical 1	104
Heure sup. exceptionnelle de dimanche	7	Indemnité de travail dominical 2	416
Heure sup. exceptionnelle de 1 à 14 h	6	Indemnité de travail dominical 3	154
Heure sup. exceptionnelle de supérieure à 14 h	1	Mutuelle complémentaire	1 227
Heure sup. normale de 1 à 14 h	156	Prime de naissance du 3 <sup>ème</sup> au 7 <sup>ème</sup> rang	3
Heure sup. normale de dimanche	382	Rémunération accessoire cours Ville de Paris	7
Heure sup. normale de nuit	164	Remboursement de frais PJP	1
Heure sup. normale supérieure à 14 h	6	Retenue précompte	235
		<b>TOTAL</b>	<b>6 828</b>

LIBELLÉ	Nb	LIBELLÉ	Nb
Congé paternité	4	Congé de longue durée 1 plein traitement	7
Congé longue durée 1 demi traitement	3	Congé bonifié	12
Congé état pathologique prénatal	1	Congé accident de service	65
Congé état pathologique postnatal	1	Absence pour grève	15
Congé de maternité	1	Absence injustifiée	34
Congé de maladie ordinaire	818	Absence de service fait	1
Congé de longue maladie	6	Absence à régulariser	1
		<b>TOTAL</b>	<b>972</b>

Source : Infocentre RH retraité IG

Ces tableaux ne sont pas exhaustifs : d'autres activités comme les dossiers de médaille par exemple n'y sont pas enregistrées. Au total, près de 8 000 actes ou éléments sont néanmoins saisis en un an. A noter que la variété des codes émoluments d'heures supplémentaires est source de risques d'erreurs. De même, la direction est concernée par des procédures complexes liées aux accidents de service ou aux congés de longue maladie.

Un deuxième exemple est donné par l'activité d'une UGD de la DAC.

**Tableau 13 : Exemple d'une année de saisie d'éléments variables de paie et de diverses absences par un agent d'UGD de la DAC (secteur conservatoires) en 2015**

LIBELLÉ	Nb	LIBELLÉ	Nb
Aides familiales	2	Rémunération accessoire cours Ville de Paris	5
Allocations rentrée scolaire	1	Remboursement de transport à un vacataire	259
Bourse de vacances	2	Vacation (vac.) de professeur du CNR	15
Cotisation MNT 01	93	Vac. CNR de professeur remplaçant des conservatoires	12
Heures complémentaires temps incomplet	9	Vac. de professeur remplaçant du CNR	1
Heure sup. du personnel enseignant	13	Vac. d'assistant remplaçant de conservatoire	40
I.S.O. du personnel enseignant	369	Vac. d'assistant de conservatoire	359
Indemnité de membre de jury concours DAC	166	Vac. de professeur des conservatoires	1 033
Indemnité de responsabilité de directeur de conservatoire	5	Vac. de professeur remplaçant des conservatoires	253
Indemnité de sujétion de directeur de conservatoire	4	Vac. de remplacement d'assistant de conservatoire	9
Indemnité pour heure sup. du personnel enseignant	1	Vac. de remplacement d'un professeur des conservatoires	89
Mutuelle complémentaire	12		
		<b>TOTAL</b>	<b>2 752</b>

LIBELLÉ	Nb	LIBELLÉ	Nb
Absence de service fait	56	Congé état pathologique postnatal	1
Congé de grave maladie	1	Congé état pathologique prénatal	5
Congé de maladie ordinaire	118	Congé sans traitement	267
Congé de maternité	8		
		<b>TOTAL</b>	<b>456</b>

Source : Infocentre RH retraité IG

Le poids des vacances y transparait, alors que les rémunérations accessoires sont moins variées et fréquentes qu'à la DEVE. Le nombre d'arrêts maladie est également sensiblement moindre en comparaison avec la DEVE.

Ces multiples éclairages visent pour l'essentiel à étayer le constat de la multiplicité et de la complexité des tâches à accomplir par les agents d'UGD de même que les différences entre les directions, notamment en fonction des populations gérées.

### 3.3. Les procédures récemment transférées ou simplifiées par la DRH

Le cabinet Ernst & Young a été chargé d'une étude en 2011-2012 visant à l'optimisation de la production d'actes de gestion de ressources humaines. Portant sur les actes et copies certifiées conformes et des processus relatifs à la maladie, aux arrêts maladie, aux accidents du travail, aux recrutements, promotions et aux interruptions d'activités (soit 14 600 arrêtés). Les objectifs étaient de supprimer les documents dont l'utilité n'est pas avérée et regrouper ceux qui pouvaient l'être, supprimer les diffusions inutiles et simplifier le cas échéant les diffusions utiles.

La diffusion des actes estimée à près de 66 000 en 2011 aurait dû pouvoir être limitée à 38 000. Les pistes identifiées étaient les suivantes :

**Tableau 14 : Pistes de travail de simplification identifiées par Ernst & Young en 2012**

[.....]

*Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La DRH a mis en œuvre avec les directions à partir de 2014 plusieurs mesures :

- La suppression des arrêtés d'absences injustifiées (3 000 par an) et d'une grande partie des copies d'actes ;
- La réduction des notifications d'actes auprès des agents ;
- La fusion en un seul acte pris en direction de la titularisation et de la fixation de la situation administrative des agents de catégorie C ;
- L'utilisation des outils d'interrogation de données (*Querys* mis à disposition pour éditer des listes nominatives) pour effectuer des activités de contrôle ;
- Le transfert aux UGD des directions de la gestion des agents dans certaines positions d'interruption d'activité (agents en disponibilité, en congé parental, en congé de présence parentale et en congé individuel de formation) ;
- L'utilisation systématique du moteur d'arrêtés de RH 21 ;
- La dématérialisation des échanges avec les agents.

Ces évolutions ont été rendues possibles par un accompagnement au changement conséquent. Cela a notamment été le cas pour le calcul de la reprise de services antérieurs nécessaire à la prise de l'arrêté de titularisation et de fixation de la situation administrative pour les agents de catégorie C dans onze directions (DAC, DASCO, DASES, DDCT, DEVE, DFPE, DILT, DJS, DPA, DPE et DVD). Afin de limiter les risques de divergences d'interprétation inhérents à de telles déconcentrations, les directions ont choisi de ne pas confier ces nouvelles tâches de gestion individuelle aux UGD : elles ont conservé leur exécution au sein d'unités spécialisées au sein de leur SRH. Une telle solution adoptée sous la contrainte d'une réorganisation procédurale suggère probablement une des pistes d'amélioration possible dans les grandes directions ayant opté pour une répartition de leurs UGD au plus près des agents hors de leur SRH : la distinction entre les actes confiés à des gestionnaires de proximité généralistes et ceux pris en charge par des gestionnaires spécialistes de certaines procédures qu'ils pratiquent régulièrement en lien étroit avec des bureaux et services également spécialisés de la DRH.

Néanmoins, les UGD se sont vues chargées de la gestion de l'enregistrement de certaines interruptions d'activité, tâches qui ont, en quelque sorte, comblé le vide créé par les mesures de simplification rappelées ci-dessus.

Par ailleurs, une mesure à caractère national, comme l'obligation pour les salariés du secteur privé de contracter une complémentaire santé et son anticipation au sein du secteur public par une aide à souscription en-deçà d'un certain niveau indiciaire, augmentent mécaniquement les transactions à effectuer, un plus grand nombre d'agents recourant à une mutuelle<sup>32</sup>.

### **3.4. Quelques procédures fréquemment remises en question**

Parmi les procédures dont ils ont en partie la responsabilité en collaboration avec plusieurs bureaux de la DRH, les UGD et les SRH font mention de certains irritants. Ces procédures ne sont pas les plus fréquemment mises en œuvre mais elles peuvent avoir des conséquences graves pour les personnels qui en sont tributaires : les maladies « complexes », la constitution du dossier de retraite et l'établissement de l'attestation employeur dématérialisée pour les agents privés d'emplois en sont trois exemples emblématiques. S'y ajoute une procédure aux conséquences plus symboliques mais particulièrement chronophage, celle de l'attribution des médailles d'honneur du travail.

Elles sont mentionnées comme autant d'exemples des difficultés de l'exercice de l'activité d'UGD et de sources de relations potentiellement difficiles avec les agents gérés. Cette énumération ne vise pas à l'exhaustivité. Elle pointe des situations dont la DRH est consciente mais que la communauté des RH de la Ville dans son ensemble n'est pas parvenue à résoudre à ce jour de manière satisfaisante pour chacune des parties prenantes.

#### **3.4.1. Le congé de longue maladie, de longue durée et de grave maladie ainsi que les accidents de service et les maladies professionnelles**

Les accidents de service portent sur le travail et le trajet pour se rendre sur le lieu de travail<sup>33</sup>. Le BPMA concentre son activité sur les 1 200 qui donnent lieu chaque année à des arrêts de plus de 30 jours ou à des rechutes.

##### **◆ Les accidents de service (travail et trajet)**

Le traitement des accidents dépend des capacités d'absorption du service de la médecine statutaire (SMS) qui, selon le BPMA, pâtit de problèmes d'organisation : le délai de traitement pouvait jusqu'à présent durer de 12 à 18 mois, alors qu'il ne devrait pas dépasser les six mois<sup>34</sup>. Face à des lourdeurs administratives (process papier), le bureau tente de les atténuer en filtrant les dossiers et en priorisant ceux qui présentent un risque d'impact sur la paie, d'une part, et en donnant, d'autre part, l'instruction aux UGD de saisir les arrêts de travail en congé pour maladie ordinaire (CMO), dans l'attente de l'imputation définitive arrêtée par la médecine statutaire.

La contestation par trop systématique des accidents de service par certaines directions, notamment quand l'agent est connu pour son comportement et ses défaillances, contribue à allonger les délais moyens. Depuis 2014, les règles ont été assouplies pour le traitement des accidents du travail : 279 dossiers ont été présentés en commission de réforme en 2015 (369 en 2013). La baisse est notable. Toutefois, en 2015-2016, sur 265 contestations adressées par les directions, seules 51 ont été validées (contestation justifiée). Ce sont donc plus de 200 dossiers qui auraient pu être validés au niveau des directions sans engager une

<sup>32</sup> Le tableau décomptant les transactions d'une UGD de la DEVE présenté au 3.2.4 est à cet égard révélateur : 1 227 « Mutuelle complémentaire », 363 « Cotisations MNT 01 » et 72 « Cotisation MNT 03 ».

<sup>33</sup> Voir rapport de l'IG n° 13-01 d'audit des processus de traitement des accidents du travail.

<sup>34</sup> Cf. Labellisation QualiParis obtenue en juin 2015.

procédure qui dure actuellement en moyenne plus de six mois. Si ces dossiers n'impactent pas les visites réalisées par le SMS, les mouvements qu'ils impliquent sont sans utilité.

#### ◆ Les maladies de longue durée

Pour les congés pour longue maladie (CLM) ou de longue durée (CLD), la procédure dépend de l'intervention du comité médical départemental, instance indépendante de la Ville qui en assure, néanmoins, le secrétariat par délégation de la préfecture.

Son activité, dans le cadre de ses réunions bimensuelles, suppose l'intervention de médecins libéraux agréés qui doivent être correctement choisis en fonction des pathologies étudiées, lesquels mettent parfois jusqu'à 45 jours pour rendre leur expertise. Sa saisine provient du BPMA à partir de la transmission d'un dossier complet (éléments communiqués par l'agent, le pli confidentiel du médecin traitant et un courrier simple faisant état de la nature du congé). Nombre de dossiers sont compliqués et nécessitent l'intervention de plusieurs experts. Le délai total de traitement d'un dossier est actuellement de 120 à 180 jours selon la complexité du cas alors que la réglementation prévoit le passage à demi-traitement en congé pour maladie ordinaire de l'agent au bout de 90 jours d'arrêt de travail durant une année. Les UGD doivent tenter d'obtenir des agents, le plus rapidement possible, un certificat médical détaillé (sous pli confidentiel) décrivant la nature et la gravité de la pathologie ainsi que les traitements suivis, ce qui a une incidence sur les délais d'orientation.

A la décharge du comité médical, il faut signaler les problèmes de personnel qu'il rencontre et l'obsolescence de son logiciel de gestion du secrétariat (CMCR) dont le changement est en cours. L'absence d'interface entre l'application utilisée par le BPMA (Préventiel) et CMCR (une application nationale) implique des ressaisies avec risque d'erreurs à la clé. De plus, CMCR ne supporte qu'une question à la fois, alors qu'il est souvent nécessaire de lui en poser plusieurs. Par ailleurs, le fonctionnement du comité médical dépend de la disponibilité de médecins extérieurs, spécialisés dans les différentes pathologies examinées. Enfin l'étanchéité entre le monde médical et le monde administratif induite par la confidentialité des informations traitées ralentit les échanges.

Confrontées à la complexité du domaine et aux contrôles du comité médical, les UGD, ont alors à jouer un rôle décrit comme proche de celui d'une assistante sociale pour vérifier que l'agent lui a bien fourni tous les documents nécessaires, a bien été informé de sa convocation et s'est bien présenté devant le comité pour éviter le risque de voir son dossier écarté.

Le BPMA n'ayant aucune traçabilité du dossier de l'agent (qui n'est pas obligé de transmettre ses données personnelles), est à l'étude un outil de suivi destiné à localiser les dossiers (BPMA, comité médical) et mieux suivre le traitement en cours afin de relayer l'information auprès des UGD qui pourront alors donner les réponses d'attente qui s'imposent.

#### ◆ Des difficultés d'ores et déjà prises en compte

Ces procédures dites de maladies complexes sont parmi les plus susceptibles d'aboutir à une diminution ou une interruption temporaire de rémunération, compte tenu des délais de procédure administrative et d'expertise.

Les UGD et SRH reconnaissent la volonté d'amélioration incarnée par le pôle aptitudes, maladies, accidents (PAMA) de la DRH et, en son sein, le BPMA, lesquels multiplient les informations, les analyses et les redéfinitions de procédures. Pour autant les contraintes du service de médecine statutaire, du comité médical et du comité de réforme créent des goulets d'étranglement. Quant aux mesures visant à réduire les délais, en particulier pour l'accord d'un congé de longue maladie, elles restent mal connues par les UGD ; surtout, les agents victimes des pathologies qui y ouvrent droit tardent à constituer avec les médecins qui les suivent un dossier médical exploitable pour le comité médical.

Ces points ne seront pas davantage développés ici dans la mesure où une nouvelle mission vient d'être confiée en 2016 à l'Inspection générale sur ce sujet particulier, preuve de son acuité. L'enjeu est de réduire au minimum les périodes durant lesquelles un agent perd tout ou partie de la rémunération à laquelle les décisions d'imputabilité au service et de reconnaissance des pathologies lui donnent droit. Un bon indicateur des difficultés rencontrées serait probablement le cumul des périodes donnant lieu à régularisation en paie des situations des agents, en distinguant les retards dus à l'agent, à l'administration parisienne et aux autorités médicales indépendantes de la collectivité qui doivent statuer.

### 3.4.2. La constitution des dossiers de retraite

Régulièrement sollicitées par les agents qu'elles gèrent sur leur retraite avec une demande récurrente de l'estimation de son futur montant, les UGD donnent des réponses approximatives et parfois erronées, au lieu d'adresser l'agent au BRI. Une incompréhension s'est installée entre celles-ci et ce bureau qui rappelle dans sa formation GRH 10 (d'une journée sur ce thème) qu'elles doivent se limiter à recenser les questions, diriger les agents vers le BRI ou vers Intraparis (depuis 2015), connaître l'âge minimum de départ à la retraite et l'âge limite pour enfin constituer le moment venu le dossier de retraite. Elles ne disposent en effet pas des moyens leur permettant de faire cette estimation de pension et doivent passer le relais au BRI quand la question devient trop technique, lequel indique qu'il faut quatre mois pour satisfaire ce type de demande.

Pour tenter de pallier cette difficulté, la DRH a intégré dans sa formation initiale obligatoire des UGD une intervention du BRI d'une demi-heure sur la retraite et d'une demi-heure sur le chômage et son indemnisation. Pour autant, ces mesures touchent pour l'essentiel des agents récemment affectés en UGD.

Les évolutions des règles régissant les conditions d'âge et d'ancienneté de départ en retraite et leurs conséquences sur le calcul de la pension ont créé une grande incertitude pour les agents. Cette situation pose la question des relations entre les UGD et le BRI. Ce dernier n'est en effet pas en mesure d'effectuer des simulations à la demande ni même suffisamment fréquentes pour aider les agents à prendre leur décision sur leur date de départ ; quant aux UGD, de telles simulations ne peuvent relever de leurs compétences, compte tenu de la complexité et de la mouvance de la réglementation. Cette situation peut entraîner des difficultés importantes avec certains agents pour lesquels de telles simulations sont déterminantes. Il est souvent reproché au BRI de « ne pas répondre » aux agents mais aussi d'être difficilement accessible, y compris pour les UGD. L'Accord Cadre Âges et Générations a toutefois prévu la possibilité de demander une estimation écrite de pension un an avant l'âge légal (soit 61 ans actuellement) au BRI.

Quoi qu'il en soit, le BRI met à disposition un nombre conséquent d'informations dans l'Intranet et organise des formations ainsi que des conférences métiers à l'intention des UGD. Il est en cours de restructuration. La question de la démultiplication des capacités de simulation fiables est cruciale.

L'UGD constitue le dossier et le transmet sous bordereau au BRI où il doit arriver au plus tard cinq mois avant la date de départ. Les pièces à rassembler sont nombreuses<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Les huit premières devant lui être fournies par l'agent :

- Lettre de demande de mise à la retraite datée et signée (et comportant une date précise de retraite).
- Copie de la carte d'identité en cours de validité (ou extrait d'acte de naissance avec toutes les mentions marginales) ;
- Copie du (des) livret(s) de famille tenu(s) à jour ;
- Copie du jugement de divorce le cas échéant (pour étude des droits à majoration si l'agent a eu trois enfants) ;
- État signalétique et des services militaires ;

La tension mentionnée à de nombreuses reprises ne pourra se résorber que si les compétences sont clairement identifiées pour assurer trois tâches indispensables à la bonne information de l'agent et à la liquidation à temps d'une pension correctement calculée selon les droits qu'il a acquis : simulation(s) permettant un arbitrage optimal de l'agent, constitution du dossier et relations avec la CNRACL. Dans la perspective d'une éventuelle évolution dans la répartition de ces tâches, l'Intranet de la Ville propose un lien pour utiliser un simulateur des pensions civiles de l'État<sup>36</sup> qui, sous réserve de formations adéquates, pourrait permettre au sein des directions une première approche « sans engagement » comme il est d'ailleurs précisé par la fiche qu'il produit. Des évolutions seraient en outre en cours pour donner accès à un autre simulateur sur le site de la CNRACL<sup>37</sup>.

### 3.4.3. L'établissement de l'attestation employeur dématérialisée (AED) préalable à l'indemnisation du chômage des agents non-titulaires

Cette procédure extrêmement complexe est initiée par les UGD<sup>38</sup>. Elles doivent informer l'agent de la fin de ses fonctions et lui remettre une fiche pratique lui expliquant l'ensemble des démarches à accomplir. Des organisations syndicales déplorent que cette fiche ne soit pas systématiquement donnée, voire que certaines UGD réclament une demande écrite pour y donner suite. Cette rétention d'information est révélatrice des difficultés engendrées par cette procédure. L'UGD doit ensuite fournir des informations à la DRH pour l'établissement de l'attestation employeur dématérialisée (AED) préalable à l'indemnisation du chômage des agents<sup>39</sup>.

Alors que la Ville devrait produire systématiquement et automatiquement l'AED préalable à l'indemnisation du chômage des agents, pour l'essentiel vacataires et contractuels de la DASCO (mais aussi présents dans d'autres directions, notamment la DAC et la DJS), elle le fait à la demande des agents dont le contrat est terminé et après des interventions manuelles supposant des ressaisies et des retraitements. La production systématique des AED à chaque fin de contrat ou de période de vacances porterait à environ 100 000 le nombre d'attestations à produire, alors que seulement 18 000 environ sont établies actuellement. Un peu moins d'un millier de vacataires font valoir leurs droits au chômage tandis que les autres soit ont retrouvé un emploi, soit ignorent leurs droits. Les éléments demandés (motif de la rupture, type de contrat, etc.) sont souvent incomplets et corrigés par les bureaux de la DRH.

- Relevé d'identité bancaire ou postale ;
- Relevé des éventuels services accomplis dans d'autres régimes de retraite ;
- Adresse, numéro de téléphone et courriel où l'agent peut être joint pendant toute l'instruction de son dossier ;
- Arrêté de mise en stage (pour les catégories active et insalubre) ;
- Arrêté de titularisation ;
- Tous arrêtés liés aux événements de carrière : temps partiel, congé parental, disponibilité, NBI, CLM...
- Arrêtés de nomination aux différents grades (catégorie active et insalubre) ;
- Les deux derniers extraits des arrêtés d'avancement d'échelon ou de reclassement, à obtenir auprès du bureau de gestion de la DRH concerné ;
- Arrêtés autorisant l'activité après la limite d'âge (tous types de prolongations) si l'agent en a bénéficié.

<sup>36</sup> <http://simuretraite.finances.gouv.fr/CalcCivile/@ret@>.

<sup>37</sup> Le test effectué n'a pas été concluant.

<sup>38</sup> Voir rapport d'audit de l'IG sur le processus de traitement des droits du chômage n° 12-06.

<sup>39</sup> Pour les contractuels, la demande d'AED est faite le dernier jour de leur contrat en même temps que leur certificat de travail et enregistrée sur un tableau Excel récapitulatif destiné au bureau des rémunérations.

Pour les vacataires, si la fin de décision intervient en fin d'année, la procédure est la même que celle des contractuels. Si elle a lieu en cours d'année, l'AED est faite à la demande sinon elle est faite en fin d'année, ce qui signifie un mois de retard pour les simples ajustements et de deux à cinq mois d'attente en période estivale, du fait de la surcharge des comptables du bureau des rémunérations à ce moment précis.

La procédure fonctionne bien dans l'ensemble, notamment pour les contrats aidés et les contractuels. En revanche, elle bloque à la DASCO qui compte plus de 100 000 décisions d'embauche par an pour 20 000 vacataires. Pour tenter de résoudre ce problème, la DASCO avait envisagé de centraliser et confier la production des AED à une CASPE (5/13) mais n'a pas donné suite à cette expérimentation.

Au sein de la DASCO, en raison des multiples périodes de travail des vacataires ne correspondant pas aux données mensuelles fournies par le logiciel de paie, les agents des UGD sont obligés d'extraire des données d'ePlanning, de les ressaisir et de les compléter dans un tableau Excel normalisé par le bureau des rémunérations, valable à la fois pour les contractuels et les vacataires, ce tableau supposant ensuite des retraitements du bureau des rémunérations pour correspondre aux demandes de Pôle Emploi.

Par la suite, une longue procédure liée à la situation d'auto-assurance du risque perte d'emploi de la Ville se traduit par une attente (120 jours ramenés à 45 en moyenne dans la dernière période) de l'agent ayant perdu son emploi, et donc dans une situation précaire, avant de percevoir les indemnités qui lui sont dues. L'agent doit s'inscrire à Pôle Emploi comme demandeur d'emploi et y « pointer ». Cet organisme intervient après la constitution de l'AED et sur la base de celle-ci ainsi que d'autres éléments en sa possession, à la demande de l'agent privé d'emploi : cet organisme doit apprécier si la Ville était le principal employeur dans la période qui précédait la perte d'emploi et donc notifier alors le rejet de la demande d'indemnisation effectuée par l'agent, décision sur la base de laquelle les droits à indemnités sont calculés par un service idoine (actuellement rattachés au bureau des retraites et, à partir de juillet 2016, au bureau des rémunérations), puis mandatés dans le cadre d'un de ses deux trains de paie mensuels par le même service et, enfin, payé par le comptable public. Le regroupement au sein du bureau des rémunérations de la liquidation et du mandatement ne suffira toutefois pas à réduire significativement les délais.

Un rapport de l'Inspection générale sur le processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires d'avril 2013 (n° 12-06) avait analysé ces problèmes et proposé, entre autres, de déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage de la Ville à Pôle Emploi<sup>40</sup>, pour permettre une réduction sensible de la durée de 45 jours précédemment évoquée et limiter les démarches à effectuer par l'agent privé d'emploi. Il avait également proposé un recrutement des vacataires sur la base d'un support juridique unique<sup>41</sup> et une production centralisée des AED<sup>42</sup>. Ces diverses propositions n'ont pas abouti à ce jour mais restent à l'examen.

La situation continue d'appeler des évolutions fortes, dans le souci de réserver un traitement plus favorable aux agents contractuels et vacataires privés d'emploi.

---

<sup>40</sup> Une nouvelle étude financière de cette mesure est en cours.

<sup>41</sup> La DRH indique dans le cadre du suivi de ce rapport que « la forme de la future décision d'embauche a été définie par le groupe de travail DRH / DASCO. Elle préciserait un socle d'activités régulières ainsi que la possibilité d'effectuer, en plus et en tant que de besoin, des activités dont la liste figurerait sur une annexe. Chaque mois, un relevé mensuel des heures faites devrait être remis au vacataire et signé par lui. L'automatisation de ce relevé nécessite une évolution d'ePlanning. Si le délai de la DSTI était trop long ou les travaux à effectuer trop lourds, une première étape pourrait consister à modifier d'ores et déjà la décision d'embauche dans ePlanning. [...] En attendant, les UGD pourraient éditer les relevés et les adresser aux REV pour remise aux intéressés. »

<sup>42</sup> ePlanning est utilisé par la section des indemnisations pour obtenir sans délai les informations pouvant manquer sur les vacances dans le cadre de l'instruction d'un dossier de chômage.

#### 3.4.4. L'attribution des médailles d'honneur du travail

Alors même que les refus d'attribution sont rares, la procédure est excessivement lourde. Elle met la Ville en rapport avec les services de l'État, en l'occurrence la préfecture du département de résidence de l'agent. Elle exige un décompte fastidieux des jours de présence effective au service d'une collectivité locale, le cas échéant complété par ceux consacrés au service national pour atteindre, selon le métal de la médaille (argent pour 20 ans, vermeil pour 30 et or pour 35) la durée réglementaire. La récapitulation des jours à défalquer du décompte est particulièrement longue à effectuer.

Compte tenu du caractère national de cette distinction honorifique, il est impossible de se soustraire à ces obligations.

Une application de gestion des médailles a été en outre développée pour cette gestion.

De l'avis général, cette activité devrait être réformée pour en simplifier radicalement la réalisation.

## 4. RECOMMANDATIONS SUR LE CONTRÔLE INTERNE DE LA FONCTION UGD

Les recommandations de la présente mission se veulent des pistes d'amélioration plus que des prescriptions aux modalités d'application strictes. Elles doivent permettre à la Ville et à la DRH de bâtir un plan d'actions à moyen terme.

Anticipant sur une nouvelle mission de l'Inspection relative à la cartographie des risques et au contrôle interne, elles seront ordonnées à partir des rubriques du référentiel de contrôle interne dit COSO 3. Il faut rappeler qu'un audit porte normalement sur les dispositifs de contrôle interne, c'est-à-dire « *un processus [...] destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité*<sup>43</sup> » de l'entité. Bien que la fonction UGD n'ait pas fait l'objet d'une cartographie de ses risques par la DRH ni au sein des directions, la logique d'une approche par les cinq composantes du contrôle interne et les principes qu'elles regroupent a été ici retenue.

### 4.1. L'environnement de contrôle

La culture en faveur d'une gestion des ressources humaines de proximité, et donc personnalisée, est durablement enracinée au sein de la Ville de Paris. L'appellation des unités de gestion *directe* en est un premier signe. L'ancienneté de l'institution (les UGD ont été créées dès 1971) en est un deuxième. Cette permanence est confirmée par la continuité des fonctions confiées dont le noyau dur a peu varié. Les évolutions récentes sont présentées comme des adjonctions marginales, même si elles tendent à s'accumuler. Elles se situent dans le droit fil du souci initial de gestion par des agents susceptibles de connaître chacun des personnels relevant de l'UGD. De ce point de vue, un effectif cible entre 150 et 200 agents est compatible avec ce souci de personnalisation du gestionnaire de proximité.

Conformément aux prescriptions du COSO 3, la DRH a défini « *les instructions, les lignes directrices et les contrôles afin de permettre au management et aux collaborateurs de comprendre et d'exercer leurs responsabilités de contrôle interne.* » Cette appréciation est nuancée par des critiques sur l'insuffisance des interprétations communes de certaines règles et la difficulté à obtenir leur édicton par les bureaux compétents de la DRH.

L'existence de SRH et de SGD dans chaque direction a pour but de guider et faciliter « *l'exécution des instructions de la direction générale au sein de l'entité et de ses unités.* » La définition des contrôles à effectuer et de leurs modalités de réalisation (fréquence, exhaustivité ou par sondage, personnels en charge des contrôle...) demeure de ce point de vue insuffisante et non systématique entre directions et dans le temps.

**Recommandation 1 :** Définir un plan de contrôle interne des activités du réseau RH, en particulier pour celles, créatrices de droits ou d'obligations, effectuées par les UGD.

Grâce à une formation initiale préalable à leur habilitation, les agents affectés au sein des UGD « *comprennent les normes de conduite [...], les risques susceptibles d'affecter la réalisation des objectifs* » de la Ville. En revanche, leur appréhension des « *activités de contrôle associées [aux] niveaux* » de la DRH, des SGD et d'elles-mêmes est moins précise. Les UGD connaissent toutefois « *les flux de communication et d'information attendus* », notamment les calendriers de paie ou d'opérations de gestion et, plus généralement, « *les activités de pilotage utiles pour la réalisation des objectifs.* » Leur efficacité est toutefois menacée par la prolifération des sollicitations auxquelles elles sont soumises.

<sup>43</sup> Définition du COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*).

**Recommandation 2 :** Redéfinir le cœur de métier de la fonction des UGD pour le recentrer et limiter à l'avenir les sollicitations pour des activités qui en sont éloignées.

Toujours d'après le référentiel COSO, l'organisation doit démontrer « *son engagement à attirer, former et fidéliser des collaborateurs compétents conformément aux objectifs.* » Pour ce faire, elle doit établir « *des règles et des pratiques* », ce qui est bien le cas. Elle « *évalue les compétences disponibles et remédie aux carences* » : en l'espèce, des difficultés continuent d'apparaître régulièrement, notamment pour la gestion des vacances à la DASCO. Les exigences d'attrait, de formation et de fidélisation des personnels des UGD ont été historiquement prises en compte. En témoignent l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire de dix points, la formation initiale préalable à toute habilitation et l'offre de modules de formation permanente organisés en parcours de professionnalisation, enfin l'âge et l'ancienneté des agents des UGD.

Ce vieillissement pose la question de la planification et de la préparation de la succession des 105 agents d'UGD ayant dépassé les 55 ans. Cette perspective peut être également envisagée comme une opportunité en faisant émerger une nouvelle génération à motiver pour s'inscrire plus fortement dans un réseau RH. La question des marques de reconnaissance adaptées devra être également abordée, en particulier en lien avec l'acquisition et la mise à jour des compétences.

**Recommandation 3 :** Définir un plan de remplacement des agents d'UGD partant à la retraite dans les cinq prochaines années et laisser au choix des directions, en fonction des tâches confiées et de l'organisation adoptée, la faculté de requalifier certains emplois en catégorie B.

Des organisations syndicales et certains des agents d'UGD posent la question du niveau de qualification et d'exigence du métier qui pourrait justifier un recrutement en catégorie B. L'évolution de l'environnement des corps et emplois dans les directions opérationnelles à fort effectif met en évidence l'écart statutaire qui s'est créé entre les encadrants de terrain qui ont connu des revalorisations en C+ et en B, notamment à la DASCO (coordonnateurs des personnels de service et encadrants des animateurs) mais aussi dans les directions employant des personnels ouvriers et de surveillance (techniciens des services opérationnels, de tranquillité publique et de surveillance à la DPE et à la DEVE notamment) et leurs correspondants agents d'UGD. Or ces derniers supervisent dans le domaine des RH la fourniture des informations sur l'activité par les encadrants de proximité et disposent d'une expertise significativement plus forte dans leur domaine fonctionnel.

Plusieurs directions ont par ailleurs structuré, de longue date ou plus récemment, leur organisation en confiant à des SGD, en général de catégorie B, la responsabilité d'encadrer des UGD ressortissant de la catégorie C (DFPE et bientôt DASCO, certaines directions à gestion centralisée au sein de leur SRH, voire une supervision de l'activité des UGD par des attachés (DPE). Il arrive parfois à l'inverse qu'un agent de SGD de catégorie C encadre des UGD de la même catégorie (DDTC).

Compte tenu de ses propres choix organisationnels positionnant des SGD de catégorie B en responsables hiérarchiques des UGD de catégorie C, la DASCO se dit « circonspecte » sur cette liberté ouverte. Les auditeurs précisent que, là où une organisation hiérarchique de ce type ou similaire a été adoptée, la question ne se pose probablement pas. En revanche, elle peut être envisagée dans d'autres directions où certaines UGD sont dans l'obligation d'un fonctionnement plus autonome portant sur une variété de tâches plus importante.

Quoi qu'il en soit, le métier d'UGD est à la fois bien identifié par les agents gérés et mal par l'organisation. Alors que la Ville répertorie plus de 300 métiers, celui d'UGD n'apparaît

pas dans son répertoire : 14 fiches sont mises en ligne, chacune d'entre elle correspondant à des spécialités professionnelles plus rares que celle des UGD. Le répertoire des métiers a probablement anticipé une évolution souhaitable dans un avenir proche en décrivant un métier de « gestionnaire ressources humaines ».

**Recommandation 4 :** Renommer les UGD et les SGD, en recourant au terme unique de gestionnaire RH de proximité par exemple, en distinguant les personnels en charge des relations avec les agents de ceux effectuant des tâches qui n'impliquent pas l'établissement de relations directes régulières selon des organisations à adapter au contexte de chaque direction.

Si le besoin d'une nouvelle dénomination est souhaitable, l'existence de SGD assumant une fonction hiérarchique sur un groupe d'UGD (Cf. en particulier les réponses de la DFPE et de la DASCO dont les deux organisations sont désormais proches) soulève la question de la distinction de leurs appellations. La DASCO et la DFPE souhaitent que les nouvelles appellations permettent des différenciations compte tenu de la diversité des fonctions exercées. Le choix du ou des noms devra en tout état de cause se faire en relation avec la DRH.

Des tâches délicates à caractère épisodique dans la carrière d'un agent (départ en retraite, procédures médico-administratives complexes ou attestation d'emploi dématérialisée notamment) nécessitent une relation empreinte d'une technicité particulière avec la DRH : elles sont en effet sujettes à erreurs et retards pénalisants plus que d'autres. Certaines directions aux effectifs importants (DASCO, DFPE, DPE, DJS, DPA et DDCT), lesquelles comptent ensemble la moitié de l'effectif de la collectivité, ont opté pour une organisation déconcentrée. Elles auraient probablement intérêt à regrouper tout ou partie de ces tâches exceptionnelles sous la responsabilité de gestionnaires RH centraux. Ceux-ci présenteraient l'avantage de maîtriser mieux que les actuels agents d'UGD les réglementations particulières applicables, leurs évolutions et la relation avec les services spécialisés de la DRH, du fait d'une application de ces procédures particulières plus fréquente. Ils auraient aussi probablement plus de facilités à obtenir des informations sur l'avancement de ces dossiers.

Une telle approche a été privilégiée, au demeurant, lors du transfert aux directions par la DRH des reprises de services antérieurs pour éviter des risques d'erreurs et d'interprétations multiples de la réglementation générale et des statuts en vigueur.

**Recommandation 5 :** Dans les directions nombreuses à organisation déconcentrée (DASCO, DFPE, DPE, DJS, DPA et DDCT), distinguer entre tâches régulières relevant d'une relation de proximité avec les agents gérés et tâches à la fois épisodiques et délicates à confier à des gestionnaires RH spécialisés dans des procédures sensibles en service central.

La DASCO indique ne pas être favorable pour ce qui la concerne à une telle mesure, estimant la récurrence des tâches délicates suffisante pour que les UGD puissent les exercer sans déperdition et la déconcentration des SGD en CASPE dans laquelle elle s'engage incompatible avec des mesures de centralisation de certains dossiers. La DFPE qui a déconcentré dans les CASPE la plupart de ses SGD opère néanmoins de la sorte en conservant au niveau central le suivi des procédures médico-administratives ou celui des reclassements et les transferts de gestion de la DRH.

Le « *devoir de rendre compte de ses responsabilités en matière de contrôle interne afin d'atteindre les objectifs* » est, lui, insuffisamment affirmé par la DRH. Des indicateurs de performance recommandés par le rapport de l'IG de 1989 n'ont pas été instaurés.

Par ailleurs, d'après le référentiel COSO, l'organisation doit tenir « *compte des pressions excessives* ». Les réponses des UGD à notre questionnaire indiquent que ce n'est pas toujours le cas, notamment face au difficile problème des comportements de harcèlement de la part des agents gérés ou aux évolutions soudaines de charge de travail. De ce point de vue, la DRH manque d'indicateurs même si des ajustements d'effectifs ont pu se produire récemment, notamment à la DASCO et à la DJS. Le réseau n'est par ailleurs pas en mesure d'évaluer et de reconnaître « *les performances individuelles* » des agents d'UGD.

Or l'amélioration continue suppose de savoir précisément où sont les risques d'erreurs et de retards pour les diminuer.

**Recommandation 6 :** Etablir des indicateurs de performance des activités de la fonction UGD, les analyser régulièrement et prendre les mesures nécessaires pour augmenter les qualifications insuffisantes et équilibrer les charges de travail.

La gestion des ressources humaines doit enfin être compétente, intègre, conforme aux règles et transparente. Sur ce point, l'environnement de contrôle existant est plutôt favorable. La séparation de l'ordonnateur et du comptable et celle des agents qui constatent les événements de ceux qui les enregistrent sont deux éléments de sécurité.

La forfaitisation de rémunérations accessoires qui prenaient autrefois la forme d'heures supplémentaires dans le cadre de la réforme des indemnités d'administration et de technicité et des primes de rendement a fait en outre disparaître à la source des occasions importantes d'irrégularités (attestations de services non effectués en particulier).

En revanche, l'organisation actuelle limite les possibilités de contrôle des SRH et des SGD alors que le bureau des rémunérations reconnaît n'avoir plus la capacité d'assurer un contrôle régulier des éléments de paie ni ne dispose d'information sur d'éventuelles collusions entre autorités hiérarchiques et UGD<sup>44</sup>, notamment en service déconcentré.

**Recommandation 7 :** Définir dans un cadre participatif les cas de fraude susceptibles d'intervenir le plus fréquemment et de produire les impacts les plus importants pour améliorer leur prévention. Prévoir des habilitations restreintes pour éviter les prêts de code entre agents.

## 4.2. L'évaluation des risques

La DRH n'a pas établi de cartographie des risques relative à l'activité des UGD. Elle devrait effectuer une analyse des facteurs internes et externes de risques, impliquer les niveaux appropriés du management, estimer l'importance des risques identifiés et déterminer les modalités de leur traitement pour les maintenir en-deçà du niveau jugé acceptable par la collectivité.

La mission peut seulement ici expliciter les objectifs génériques assignés à la fonction d'UGD par la DRH. Cette dernière devra en modifier et compléter la définition pour effectuer une évaluation des risques de leur non-atteinte. Le principal objectif induit par leur mission est la création / mise à jour, sans retard et conforme, des dossiers des agents afin qu'ils puissent bénéficier de leurs droits et respecter leurs obligations. Un objectif corréla-

<sup>44</sup> Cas récent d'une enquête administrative confiée à l'IG sur une rémunération d'astreintes non effectuées.

tif en découle : assurer une information complète et permanente des agents sur leurs droits et obligations.

Les principaux risques répertoriés a priori liés aux activités des UGD et susceptibles de se décliner en fonction des actes et des agents gérés relèvent des rubriques suivantes :

- Retards dans l'enregistrement des événements ;
- Erreurs dans l'enregistrement des événements lézant l'agent ou la collectivité et nécessitant des rectifications et régularisations ;
- Non-respect de la réglementation et des règles de gestion internes à la collectivité<sup>45</sup> ;
- Non-information des personnels ;
- Défaut de confidentialité ;
- Non-compréhension par les personnels des informations délivrées ;
- Perte d'informations en cas d'absence prolongée de l'agent d'UGD ou de son départ sans tuilage ;
- Partage des codes d'accès limitant les possibilités de traçabilité ;
- Fraude détournant des fonds publics et procurant un avantage indu à un agent géré, réel ou fictif<sup>46</sup>.

Ces risques sont en partie limités par des éléments de contrôle externe : la vigilance des agents, au moins pour les erreurs et retards de nature à les léser, mais aussi celle du comptable public. Néanmoins, faute d'indicateurs de performance, les SRH et les services de la DRH en charge de valider les travaux des UGD sont relativement démunis pour abaisser le niveau de ces risques.

**Recommandation 8 :** Produire une cartographie des risques liés à l'activité des SRH, SGD et UGD en déclinant *a minima* pour chaque processus majeur les risques génériques identifiés par l'IG, le cas échéant complétés par d'autres, base d'un plan de contrôle interne les réduisant à un niveau jugé acceptable par la DRH pour chaque processus.

Les risques les plus fréquents et les plus graves pour les agents prennent la forme de retards de paiement des rémunérations dues, en particulier en cas de pathologies justifiant des congés de longue maladie, de longue durée ou de grave maladie, d'accidents de service, de vacances, d'indemnisation du chômage et de départ en retraite. Dans ces différentes circonstances, des agents sont susceptibles de se retrouver dans des situations de grande précarité. La prévention de ces risques doit devenir une priorité pour la DRH. Des objectifs de réduction du nombre et de la gravité des cas où les retards de traitement des situations aboutissent à des ruptures ou des diminutions des sommes payées aux agents devraient être fixés, un dispositif de comptage et d'évaluation des incidents devant être simultanément mis en œuvre.

**Recommandation 9 :** Parmi les risques à maîtriser en priorité, identifier et suivre par des indicateurs appropriés ceux qui sont les plus préjudiciables aux agents en situation de fragilité.

<sup>45</sup> Illégalités et irrégularités ; pratiques disparates selon les UGD ; erreurs dans le respect des procédures informatisées ; imprécisions des codages rédhibitoires du fait des exigences à venir de la Déclaration Sociale Nominative (DSN).

<sup>46</sup> Ouverture de dossiers de faux agents, enregistrements de faux événements, omission d'enregistrements d'événements réels, en particulier pour les vacataires et l'attribution d'heures supplémentaires...

La gestion de ces dossiers pourra être confiée, comme il a été recommandé précédemment, à des agents spécialisés travaillant en étroite concertation avec les gestionnaires de la DRH, au moins dans les grandes directions à organisation déconcentrée où une telle division du travail est envisageable.

S'agissant de l'optimisation des procédures, la faible proportion des contestations de l'imputabilité au service aboutissant au refus d'homologation doit conduire la DRH et les services à user avec un plus grand discernement de cette procédure.

**Recommandation 10 :** Inciter les directions à contester les déclarations d'accidents du travail avec plus de discernement.

La DFPE demande que cette recommandation soit précisée. Il revient à la DRH d'en fixer les modalités d'application les mieux adaptées à ses constats statistiques.

Au nombre des erreurs d'enregistrement, la mauvaise prise en compte des carrières se déroulant dans deux ou plusieurs administrations parisiennes est de nature à pénaliser gravement un agent dans ses avancements et lors de son départ en retraite. Une gestion centralisée de la mise à jour des dossiers au moment où l'agent change de collectivité par le bureau de gestion en charge des détachements pourrait en réduire l'importance.

**Recommandation 11 :** Centraliser à la DRH la mise à jour des dossiers en cas de mouvement de l'agent entre administrations parisiennes.

Faisant écho au risque « perte d'informations en cas d'absence prolongée de l'agent d'UGD ou de son départ sans tuilage », la DASCO suggère la mise en place d'un volant de quelques remplaçants UGD « *qui pourraient être envoyés dans les directions et / ou services en renfort* » en cas d'absence prolongée.

### 4.3. Les activités de contrôle

D'après le référentiel COSO, le dispositif de contrôle interne :

- « Définit des règles et des procédures à l'appui du déploiement des instructions du management ;
- Établit la responsabilité et le devoir de rendre compte de la mise en œuvre des règles et des procédures ;
- Exécute des contrôles en temps voulu ;
- Prend les mesures correctives ;
- Fait appel à des collaborateurs compétents pour réaliser les contrôles ;
- Réévalue les règles et les procédures autant que de besoin. »

Cette démarche d'amélioration continue du contrôle interne fait écho à une récente mesure annoncée par note du 15 février 2016 du Secrétaire général. Le champ de la démarche participative axée sur la simplification promue par cette circulaire intègre :

- « Les procédures internes à une équipe ;
- Les procédures internes à un métier ; [...]
- Les procédures transverses entre métiers opérationnels et métiers fonctionnels ;

- *Les procédures (procédures administratives, RH...) relatives aux agents en tant qu'usagers internes ou en tant qu'employés. »*

Cette démarche de simplification doit contribuer au renforcement du dispositif de contrôle interne de la gestion de proximité des ressources humaines.

**Recommandation 12 :** Mettre en œuvre en priorité la démarche d'amélioration continue du contrôle interne engagée début 2016 par le secrétaire général pour les fonctions confiées aux UGD en veillant à ce que les simplifications recherchées soient assorties d'un souci simultané d'abaissement des niveaux de risques. Assurer son pilotage transversal à la DRH pour normaliser les solutions locales lorsqu'elles sont susceptibles de bénéficier à l'ensemble du réseau.

Une étude des dispositifs les plus chronophages pourrait ainsi simplifier des procédures. L'instruction des médailles d'honneur du travail en relation avec les préfectures du domicile des agents suscite un travail important dont il paraît difficile de modifier les règles sans l'accord de multiples services de l'État, alors même que les refus d'attribution sont exceptionnels. Un remplacement par une médaille du travail parisienne, aux règles de calcul d'ancienneté simplifiées et ne prévoyant de motivation par l'autorité hiérarchique de la décision qu'en cas d'objection pourrait ainsi grandement simplifier le travail des UGD sans pour autant nuire à son intérêt pour les agents.

**Recommandation 13 :** Substituer à la médaille d'honneur départementale et communale du travail une médaille d'honneur parisienne du travail procurant les mêmes niveaux de reconnaissance et d'avantages aux agents parisiens au terme d'une vérification des critères et d'une procédure simplifiée pour les agents en charge de leur instruction.

L'informatisation croissante des procédures de gestion administrative et de paie n'a pas permis jusqu'à présent de les sécuriser autant que nécessaire. Certes, la multiplication des procédures bloquantes peut induire des rejets de la part des gestionnaires. Néanmoins la perspective de devoir produire une déclaration sociale nominative (DSN) mensuelle dans le secteur public à l'instar de ce qui est désormais obligatoire pour le secteur privé exige une sécurisation des données de paie sur laquelle elle repose. Le bureau des rémunérations indique parmi ses risques majeurs des blocages de trains de paie entiers engendrés par une seule saisie erronée au regard des exigences de format de la DSN.

**Recommandation 14 :** Définir et développer l'ensemble des contrôles embarqués dans les applications du SIRH dans le double but de conserver l'autonomie des gestionnaires de RH tout en sécurisant et uniformisant leurs saisies, notamment dans la perspective des obligations créées par la déclaration sociale nominative (DSN).

Pour autant, des maillons situés à l'intérieur de certaines directions semblent aujourd'hui relativement faibles pour assurer les activités de communication descendante et ascendante ainsi que le contrôle interne et la qualification des personnels en contact avec les agents gérés. Si une volonté d'animation de réseau est manifeste entre la DRH, les sous-directeurs chargés des RH dans les directions et les SRH, ainsi que par le biais des conférences métiers, désormais mensuelles, à destination des gestionnaires de proximité, les relations au sein des directions entre chef de SRH, responsables RH, SGD et UGD sont dans certaines d'entre elles moins systématiquement organisées.

**Recommandation 15 :** Formaliser et respecter un schéma d'information ascendante et descendante entre la DRH et les directions employeuses d'une part, au sein des directions employeuses entre SRH et gestionnaires de proximité de l'autre. Organiser systématiquement la redescende des informations mensuellement fournies aux SRH

jusqu'aux UGD dans chaque direction en mettant à disposition des kits de communication et en veillant à l'animation des réseaux à l'intérieur des directions.

**Recommandation 16 :** Consulter préalablement les directions pour définir des formations plus adaptées aux besoins exprimés et ressentis en leur sein et spécialiser certains modules en fonction de leurs besoins spécifiques.

La DASCO estime cette recommandation importante pour elle et émet le vœu de la conception d'une « brique complémentaire » dédiée aux agents de la DASCO.

Le besoin de formation des agents devrait être redéfini avec des plans de formation tenant compte d'une évaluation de leurs compétences et le repérage de leurs difficultés particulières. Les personnels devraient être invités à suivre des formations regroupant des stagiaires susceptibles de rencontrer les mêmes difficultés et d'un même niveau d'expérience, par exemple, les agents des UGD des directions transverses et des services centraux des autres directions expérimentés ou des agents d'UGD gérant des personnels ouvriers en centrale ou déconcentrés, etc.

L'habilitation à l'exercice des fonctions d'UGD devrait être susceptible d'être remise en cause, voire attribuée pour une durée déterminée mais aussi dûment reconnue. Par comparaison, il paraît normal d'astreindre des conducteurs professionnels à des vérifications périodiques. Il pourrait en aller de même pour les UGD.

**Recommandation 17 :** Effectuer un bilan de compétences des UGD et SGD en fonctions depuis plus de trois ans puis une fois tous les six ans et définir à cette occasion un plan de formation personnalisé pluriannuel avec chaque agent.

La DASCO estime nécessaire que la DRH prévoie en amont pour l'ensemble de la Ville les conséquences d'une perte d'habilitation et assure un remplacement rapide.

**Recommandation 18 :** Étudier la possibilité d'une vérification des acquis de l'expérience (VAE) pour les gestionnaires RH débouchant sur la reconnaissance d'une qualification particulière, une certification et l'attribution d'une rémunération accessoire associée. Augmenter la part des UGD dans les promotions au choix de secrétaire administratif.

**Recommandation 19 :** Prévoir une obligation annuelle de formation permanente d'au moins 20 heures, assistance aux conférences métier comprise, pour les UGD, les SGD, les responsables RH et les chefs de SRH.

La DFPE signale le coût potentiel de cette recommandation, remarque à laquelle il peut être répondu que, bien adaptées, ces formations sont un investissement dont le retour peut être rapide et durable. Elle souhaite en outre voir une partie de cette obligation susceptible d'être satisfaite par des modules tenant compte du contexte particulier de la direction d'affectation, attente d'autant plus légitime que la direction emploie des effectifs nombreux.

Dominée par la manipulation des outils et la connaissance de la réglementation, l'offre de formation doit par ailleurs être complétée par une ou plusieurs actions aidant les gestionnaires à maîtriser les relations directes avec les agents gérés et l'organisation de leur travail.

**Recommandation 20 :** Développer des modules de formation aux relations avec les agents gérés et à l'organisation du travail.

La DASCO suggère un « *focus sur l'accueil téléphonique et sur la gestion des agents en difficulté, comme celle dont bénéficient les travailleurs sociaux.* »

Quoi qu'il en soit, la formation en salle de groupes d'une dizaine d'agents telle que conçue habituellement présente un certain nombre d'inconvénients au regard des besoins de maîtrise des compétences des UGD : elle n'intervient pas toujours en temps utile (une durée minimale est nécessaire pour constituer un groupe de stagiaires et programmer l'action) ; elle mêle des publics aux attentes et expériences hétéroclites ; elle porte sur trop de procédures à la fois pour qu'elles soient toutes mémorisées et mobilisées le moment venu...

Une autre approche à la fois complémentaire et alternative implique de développer simultanément une documentation adaptée et aisément accessible (de type vade-mecum en ligne) pour les situations les plus courantes et des activités de monitorat permettant à des agents en difficultés de soumettre seuls ou en petit nombre leurs dossiers pratiques à un expert afin de trouver et intégrer une solution adaptée à leurs problèmes. Cette fonction de monitorat existait au demeurant autrefois.

**Recommandation 21 :** Recourir au monitorat assuré par des experts d'une manière plus systématique au moment où l'agent en ressent le besoin ou quand le suivi d'activité a décelé chez lui des problèmes récurrents comme alternative à des formations en salle.

La DASCO met en place un pôle coordination du réseau RH « *où des SGD expertes sont positionnées en appui des SGD et UGD des CASPE* ».

Sur l'ensemble de ces points, la DRH rappelle ses initiatives récentes, engagées dès avant la communication du présent rapport : « *création d'une École pratique des RH dédiée à la formation initiale et continue des UGD, renouvellement des modalités de communication en direction des UGD (avec notamment la mise en place d'un bulletin d'information quotidien, le "Quoi de neuf ?"), exercice de dématérialisation et de simplification des procédures RH...* »

#### 4.4. L'information et la communication

Comme indiqué plus haut, dans le domaine de la gestion de proximité des ressources humaines, un des risques les plus fréquents et potentiellement les plus pénalisants est le retard dans la mise en œuvre d'une procédure. Il est susceptible de créer des dommages à l'agent. Il oblige aussi à des régularisations qui, elles-mêmes, prennent du temps au gestionnaire et enclenchent un cercle vicieux. Le degré d'informatisation des procédures doit permettre une meilleure prévention des situations de retard et la définition de mesures correctives.

Pour assurer dans le respect des règles et des délais des activités déconcentrées, « *l'organisation obtient, produit et utilise des informations pertinentes et de qualité pour faci-*

*ter le fonctionnement du contrôle interne<sup>47</sup>. » Elle « communique en interne l'information nécessaire au bon fonctionnement du contrôle interne, notamment les informations relatives aux objectifs et aux responsabilités du contrôle interne<sup>48</sup>. »*

La Ville est particulièrement dépendante de son système d'information pour respecter ces exigences. Il s'agit d'une opportunité de développer une information et une communication de qualité en direction de la communauté des gestionnaires RH de la Ville, informations dont la plupart peuvent être également à la disposition des personnels gérés pour qu'ils aient l'assurance d'un traitement équitable de leur situation personnelle.

Une des faiblesses de l'organisation actuelle du système d'information de la fonction RH est la multiplication des applications alors que RH 21 (devenu Suite 7) était censé regrouper l'essentiel des données de la gestion administrative et de la paie.

Cette difficulté est accentuée lorsque l'activité des agents est gérée dans des applications métiers : ePlanning à la DASCO, SIPE à la DFPE, TEMPO et SUPERS à la DPE, ARPEGE à la DAC, Chronogestor dans de nombreuses directions et services. Elles sont selon les cas insuffisamment ou, le plus souvent, pas interfacées avec RH 21. Il en résulte des doubles - voire des triples - saisies susceptibles de se traduire par des erreurs et des retards, soit les deux risques principaux associés aux procédures dont les UGD ont la responsabilité.

**Recommandation 22 :** Définir un programme d'interfaçage des applications de gestion de l'activité dans les grandes directions (DASCO, DFPE et DPE notamment) avec Suite 7 pour les procédures les plus fréquentes de gestion administrative (temps de travail) et de paie (éléments variables dépendant de l'activité).

Quoi qu'il en soit, les potentialités de ces systèmes d'information pourraient être davantage mobilisées et de façon plus systématique pour s'assurer de la maîtrise des principaux risques engendrés par les procédures de gestion informatisées de la situation des agents.

**Recommandation 23 :** Mettre au point des outils de vérification régulière des retards des principales procédures et des dispositifs d'alerte associés.

Quelles qu'en soient les raisons, les dysfonctionnements des applications avec interruption des tâches et obligation de se reconnecter dans certains cas de figure doivent cesser. Ceux-ci nuisent tant à la qualité du travail qu'à la productivité des UGD.

**Recommandation 24 :** Remédier aux coupures intempestives des applications du SIRH.

Avis largement partagé, l'information mise en ligne par la DRH, si elle est abondante, pâtit d'être difficilement accessible et pas systématiquement à jour (des informations anciennes peuvent subsister alors que de plus récentes les ont modifiées). Le moteur de recherche de l'Intranet manque d'efficacité et de fiabilité. Parfois envisagée, la production de documents papier pose le problème de la mise à jour régulière de classeurs et ne peut apparaître comme une alternative. Dans ces conditions, la DRH doit prioritairement investir dans la constitution d'une bibliothèque en ligne de procédures garantissant aux gestionnaires qui la consultent de trouver aisément une information à jour, précise, pratique et

<sup>47</sup> Selon le COSO 3, elle : identifie les besoins d'information ; s'appuie sur des données d'origine interne et externe ; traite les données pertinentes ; garantit la qualité tout au long du traitement ; prend en compte le rapport coûts / bénéfiques.

<sup>48</sup> Pour ce faire, elle : communique aux tiers ; permet de recevoir des communications ; communique avec le conseil ; met à disposition des canaux de communication spécifiques ; sélectionne un mode de communication approprié.

applicable. Il s'agit d'un préalable à une amélioration durable de l'ensemble des pratiques et de l'efficacité du système de gestion mis en place. L'usage judicieux de cette documentation devrait être au centre des formations dispensées.

Pour ce faire et sous réserve d'avoir défini des règles éditoriales précises, la DRH pourrait mettre à contribution les directions qui produisent d'ores et déjà pour leurs propres besoins des procédures formalisées en répartissant la charge de leur réalisation, de manière à soulager les bureaux de la DRH et à aller plus vite. Il reviendrait à la DRH de les valider, d'en autoriser la mise en ligne et d'assurer par la suite leur actualisation en temps réel.

**Recommandation 25 :** Constituer, en collaboration avec les SRH, une bibliothèque des procédures sur l'Intranet métier à l'arborescence constante et à la mise à jour permanente pour permettre à chaque gestionnaire de les appliquer en toute sécurité.

La DPE indique son intérêt et sa disponibilité pour un tel travail collaboratif.

#### 4.5. Pilotage

L'audit aurait dû intervenir après l'élaboration d'une cartographie des risques et celle d'un dispositif de contrôle interne formalisé pour porter sur ce dernier et son adéquation avec la cartographie. Aujourd'hui, ces deux préalables restent virtuels ou insuffisamment définis. Les procédures de gestion dépendent pour une bonne part de l'implication d'UGD relativement isolées par rapport à leurs hiérarchies et peu soutenues par des experts pour progresser et régler les problèmes les plus délicats. L'évaluation par le management des déficiences et les mesures prises pour y remédier semblent mal proportionnées au regard de la complexité réglementaire et organisationnelle ainsi que la taille et la diversité de l'effectif géré au sein des services de la Ville de Paris.

Selon le COSO, l'organisation devrait sélectionner, développer et réaliser « *des évaluations continues et / ou ponctuelles pour s'assurer que les composantes du contrôle interne sont mises en place et fonctionnent* » dans le domaine de la gestion des ressources humaines. La norme recommande que l'organisme qui entend piloter :

- « *Envisage une combinaison d'évaluations continues et d'évaluations ponctuelles ;*
- *Prend en compte le rythme des changements ;*
- *S'appuie sur un niveau de référence ;*
- *Fait appel à des collaborateurs avertis ;*
- *Intègre les évaluations continues dans le cœur des processus métier ;*
- *Ajuste le périmètre et la fréquence ;*
- *Évalue objectivement. »*

L'énumération de ces modalités constitue un véritable cahier des charges pour la définition d'un système de pilotage adéquat de la déconcentration de la gestion des ressources humaines. Sur cette base, le référentiel COSO prévoit que « *l'organisation évalue et communique les déficiences de contrôle interne en temps voulu aux responsables des mesures correctives, y compris, le cas échéant, à la direction générale et au conseil.* »

Une organisation syndicale s'est émue du manque de culture de l'évaluation de la DRH. Elle estime également que, la DRH n'étant pas au-dessus des autres directions, est au mieux en mesure d'offrir son aide aux directions demandeuses mais pas d'imposer une qualité de service.

**Recommandation 26 :** Fixer le cadre, les échéances et les moyens d'un pilotage du contrôle interne de la gestion déconcentrée des ressources humaines.

## 5. LE TABLEAU DES RISQUES

Les risques identifiés ont fait l'objet d'une cotation simplifiée par les auditeurs. Elle fournit des pistes de réflexion et ne prétend pas se substituer à un travail plus approfondi et détaillé par le réseau RH.

Tableau 15 : Tableau des principaux risques et recommandations d'abaissement

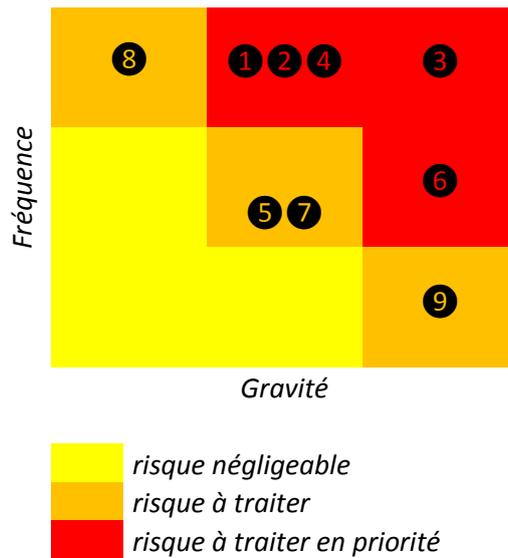
Risques	Types de risque	Acteurs impactés	Recommandations en vue d'un abaissement
1/ Retards dans l'enregistrement des événements	opérationnel, financier, <i>reporting</i> , conformité,	DRH et / ou agent	R4, R5, R6, R9, R10, R13, R22, R23, R24
2/ Erreurs dans l'enregistrement des événements lézant l'agent ou la collectivité et nécessitant des rectifications et régularisations, y compris ressaisies non-identiques	opérationnel, financier, <i>reporting</i> , conformité,	DRH et / ou agent	R4, R5, R6, R11, R13, R17, R18, R21, R22
3/ Non-respect de la réglementation et des règles de gestion internes à la collectivité	conformité et <i>reporting</i>	DRH et / ou agent	R5, R6, R11, R16, R17, R18, R21, R25
3a/ illégalités et irrégularités			
3b/ pratiques disparates selon les UGD			
3c/ erreurs dans le respect des procédures informatisées			
3d/ imprécisions des codages rédhibitoires du fait des exigences à venir de la Déclaration Sociale Nominative (DSN)			
4/ Non-information des personnels	opérationnel	Agent	R18
5/ Défaut de confidentialité	opérationnel	Agent	R18
6/ Non-compréhension par les personnels des informations délivrées pouvant se traduire par des comportements agressifs	opérationnel	agent et UGD	R18
7/ Perte d'informations en cas d'absence prolongée de l'agent UGD ou de son départ sans tuilage	opérationnel	DRH, UGD et agents	R3
8/ Partage des codes d'accès	opérationnel	UGD et agent	R7

9/ Fraude détournant des fonds publics et procurant un avantage indu à un agent géré (en particulier pour les vacataires et l'attribution d'heures supplémentaires...).	financier et conformité	DRH	R7
9a/ ouverture de dossiers de faux agents			
9b/ enregistrements de faux événements			
9c/ omission d'enregistrements d'événements réels			

Source : IG

Certaines recommandations comme R1, R2, R8, R12, R14, R15, R19 et R26 valent pour la plupart, voire tous les risques. Elles n'ont donc pas été réparties dans le tableau ci-dessus.

Tableau 16 : Cotation des principaux risques de l'activité des UGD selon leur fréquence et niveau de gravité



Source : IG

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Définir un plan de contrôle interne des activités du réseau RH, en particulier pour celles, créatrices de droits ou d'obligations, effectuées par les UGD. .... 67
- Recommandation 2** : Redéfinir le cœur de métier de la fonction des UGD pour le recentrer et limiter à l'avenir les sollicitations pour des activités qui en sont éloignées. .... 68
- Recommandation 3** : Définir un plan de remplacement des agents d'UGD partant à la retraite dans les cinq prochaines années et laisser au choix des directions, en fonction des tâches confiées et de l'organisation adoptée, la faculté de requalifier certains emplois en catégorie B. .... 68
- Recommandation 4** : Renommer les UGD et les SGD, en recourant au terme unique de gestionnaire RH de proximité par exemple, en distinguant les personnels en charge des relations avec les agents de ceux effectuant des tâches qui n'impliquent pas l'établissement de relations directes régulières selon des organisations à adapter au contexte de chaque direction. .... 69
- Recommandation 5** : Dans les directions nombreuses à organisation déconcentrée (DASCO, DFPE, DPE, DJS, DPA et DDCT), distinguer entre tâches régulières relevant d'une relation de proximité avec les agents gérés et tâches à la fois épisodiques et délicates à confier à des gestionnaires RH spécialisés dans des procédures sensibles en service central. .... 69
- Recommandation 6** : Etablir des indicateurs de performance des activités de la fonction UGD, les analyser régulièrement et prendre les mesures nécessaires pour augmenter les qualifications insuffisantes et équilibrer les charges de travail. .... 70
- Recommandation 7** : Définir dans un cadre participatif les cas de fraude susceptibles d'intervenir le plus fréquemment et de produire les impacts les plus importants pour améliorer leur prévention. Prévoir des habilitations restreintes pour éviter les prêts de code entre agents. .... 70
- Recommandation 8** : Produire une cartographie des risques liés à l'activité des SRH, SGD et UGD en déclinant *a minima* pour chaque processus majeur les risques génériques identifiés par l'IG, le cas échéant complétés par d'autres, base d'un plan de contrôle interne les réduisant à un niveau jugé acceptable par la DRH pour chaque processus. .... 71
- Recommandation 9** : Parmi les risques à maîtriser en priorité, identifier et suivre par des indicateurs appropriés ceux qui sont les plus préjudiciables aux agents en situation de fragilité. .. 71
- Recommandation 10** : Inciter les directions à contester les déclarations d'accidents du travail avec plus de discernement. .... 72
- Recommandation 11** : Centraliser à la DRH la mise à jour des dossiers en cas de mouvement de l'agent entre administrations parisiennes. .... 72
- Recommandation 12** : Mettre en œuvre en priorité la démarche d'amélioration continue du contrôle interne engagée début 2016 par le secrétaire général pour les fonctions confiées aux UGD en veillant à ce que les simplifications recherchées soient assorties d'un souci simultané d'abaissement des niveaux de risques. Assurer son pilotage transversal à la DRH pour normaliser les solutions locales lorsqu'elles sont susceptibles de bénéficier à l'ensemble du réseau. .... 73
- Recommandation 13** : Substituer à la médaille d'honneur départementale et communale du travail une médaille d'honneur parisienne du travail procurant les mêmes niveaux de reconnaissance et d'avantages aux agents parisiens au terme d'une vérification des critères et d'une procédure simplifiée pour les agents en charge de leur instruction. .... 73
- Recommandation 14** : Définir et développer l'ensemble des contrôles embarqués dans les applications du SIRH dans le double but de conserver l'autonomie des gestionnaires de RH tout en sécurisant et uniformisant leurs saisies, notamment dans la perspective des obligations créées par la déclaration sociale nominative (DSN). .... 73
- Recommandation 15** : Formaliser et respecter un schéma d'information ascendante et descendante entre la DRH et les directions employeuses d'une part, au sein des directions employeuses entre SRH et gestionnaires de proximité de l'autre. Organiser systématiquement la redescende des informations mensuellement fournies aux SRH jusqu'aux UGD dans chaque direction en mettant à

disposition des kits de communication et en veillant à l'animation des réseaux à l'intérieur des directions. ....	73
<b>Recommandation 16</b> : Consulter préalablement les directions pour définir des formations plus adaptées aux besoins exprimés et ressentis en leur sein et spécialiser certains modules en fonction de leurs besoins spécifiques. ....	74
<b>Recommandation 17</b> : Effectuer un bilan de compétences des UGD et SGD en fonctions depuis plus de trois ans puis une fois tous les six ans et définir à cette occasion un plan de formation personnalisé pluriannuel avec chaque agent. ....	74
<b>Recommandation 18</b> : Étudier la possibilité d'une vérification des acquis de l'expérience (VAE) pour les gestionnaires RH débouchant sur la reconnaissance d'une qualification particulière, une certification et l'attribution d'une rémunération accessoire associée. ....	74
<b>Recommandation 19</b> : Prévoir une obligation annuelle de formation permanente d'au moins 20 heures, assistance aux conférences métier comprise, pour les UGD, les SGD, les responsables RH et les chefs de SRH. ....	74
<b>Recommandation 20</b> : Développer des modules de formation aux relations avec les agents gérés et à l'organisation du travail. ....	75
<b>Recommandation 21</b> : Recourir au monitorat assuré par des experts d'une manière plus systématique au moment où l'agent en ressent le besoin ou quand le suivi d'activité a décelé chez lui des problèmes récurrents comme alternative à des formations en salle. ....	75
<b>Recommandation 22</b> : Définir un programme d'interfaçage des applications de gestion de l'activité dans les grandes directions (DASCO, DFPE et DPE notamment) avec Suite 7 pour les procédures les plus fréquentes de gestion administrative (temps de travail) et de paie (éléments variables dépendant de l'activité). ....	76
<b>Recommandation 23</b> : Mettre au point des outils de vérification régulière des retards des principales procédures et des dispositifs d'alerte associés. ....	76
<b>Recommandation 24</b> : Remédier aux coupures intempestives des applications du SIRH. ....	76
<b>Recommandation 25</b> : Constituer, en collaboration avec les SRH, une bibliothèque des procédures sur l'Intranet métier à l'arborescence constante et à la mise à jour permanente pour permettre à chaque gestionnaire de les appliquer en toute sécurité. ....	77
<b>Recommandation 26</b> : Fixer le cadre, les échéances et les moyens d'un pilotage du contrôle interne de la gestion déconcentrée des ressources humaines. ....	78

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Organisation des UGD au sein des directions .....	8
Figure 2 : Les principaux positionnements des UGD au sein des directions .....	9
Tableau 1 : UGD en service central des directions opérationnelles (hors UGD gérant des services de terrain) .....	11
Tableau 2 : UGD des services de terrain centralisées au SRH des DO .....	12
Tableau 3 : UGD déconcentrées auprès des services de terrain .....	13
Figure 3 : Eléments déterminants de la charge de travail d'une UGD .....	16
Graphique 1 : Nombre de dossiers gérés par UGD .....	17
Tableau 4 : Nombre moyen de vacataires gérés par UGD en septembre 2015 .....	19
Graphique 2 : Nombre moyen de saisies des éléments variables de paie en 2015 par UGD.....	20
Graphique 3 : Taux d'absence des agents par direction (année 2015).....	21
Graphique 4 : Nombre moyen de saisies d'absences par UGD sur 2015.....	23
Tableau 5 : Cartographie synthétique des UGD des directions .....	24
Figure 4 : Les UGD dans leur environnement institutionnel .....	27
Capture écran 1 : Calendrier et thématiques des conférences métiers 2016.....	30
Tableau 6 : Les personnels formés de 2007 à 2015 (présents, y compris de manière incomplète) ...	33
Tableau 7 : Fréquentation des modules de formation de 2007 à 2015 (présents) .....	34
Graphique 5 : Répartition des formations de 2007 à 2015 .....	35
Tableau 8 : Bénéficiaires du dispositif d'emploi tremplin devenu UGD .....	48
Tableau 9 : Les outils informatiques principalement utilisés par les UGD .....	49
Figure 5 : Les domaines couverts par le système informatique des ressources humaines.....	50
Figure 6 : Applications informatiques utilisées pour la gestion des ressources humaines .....	51
Capture écran 2 : Sous-familles d'émoluments .....	54
Tableau 10 : Les activités déclarées par les agents d'UGD .....	56
Tableau 11 : Liste des tâches dont les UGD en CASPE de la DASCO sont responsables .....	57
Tableau 12 : Exemple d'une année de saisie d'éléments variables de paie et de diverses absences par un agent d'UGD de la DEVE en 2015.....	58
Tableau 13 : Exemple d'une année de saisie d'éléments variables de paie et de diverses absences par un agent d'UGD de la DAC (secteur conservatoires) en 2015 .....	59
Tableau 14 : Pistes de travail de simplification identifiées par Ernst & Young en 2012 .....	60
Tableau 15 : Tableau des principaux risques et recommandations d'abaissement .....	79
Tableau 16 : Cotation des principaux risques de l'activité des UGD selon leur fréquence et niveau de gravité .....	80

## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit sur les UGD a été transmis le 30 mai 2016 à la directrice des affaires scolaires et aux directeurs des ressources humaines, des familles et de la petite enfance ainsi que de la propreté et de l'eau.

Les réponses au rapport provisoire ont été adressées par courrier :

- Le 5 juillet 2016 par le directeur des familles et de la petite enfance ;
- Le 6 juillet 2016 par la directrice des affaires scolaires ;
- Le 13 juillet 2016 par le directeur des ressources humaines ;
- Le 18 juillet 2016 par le directeur de la propreté et de l'eau.

## RÉPONSE DU DIRECTEUR DES FAMILLES ET DE LA PETITE ENFANCE

**MAIRIE DE PARIS**

Service des ressources humaines

Direction des Familles et de la Petite Enfance

Sous-direction des ressources

Affaire suivie par :

Paris, le 5 - JUL. 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale des services

Objet : Rapport provisoire sur les unités de gestion directe (UGD)

Vous m'avez adressé pour observations le rapport provisoire établi par l'inspection générale relatif aux unités de gestion directe (UGD) chargées de la gestion des ressources humaines.

Je vous en remercie vivement. Je partage, pour l'essentiel, l'ensemble des éléments d'analyse de ce rapport provisoire, en particulier, l'attention particulière à accorder à la formation continue des UGD, l'amélioration du dispositif informatique et le renforcement des contrôles internes. Vos appréciations et vos recommandations s'inscrivent en cohérence avec les mesures mises en œuvre par mes services en matière de ressources humaines, et notamment les plus innovantes visant, justement, à répondre aux besoins d'uniformisation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

Je crois utile d'apporter des précisions nécessaires suivantes afin de partager les différents constats établis.

**1/ Le partage de la fonction RH à la DFPE****L'organisation déconcentrée de la fonction RH à la DFPE**

La DFPE dispose d'une organisation largement déconcentrée avec une organisation territorialisée au sein des CASPE afin de garantir une gestion de proximité auprès des agents de la petite enfance. La déconcentration est adaptée pour une direction de taille importante (7900 agents hors assistantes maternelles), une gestion de proximité garantissant davantage de réactivité et de cohérence dans le traitement des situations concrètes.

Depuis de très nombreuses années, la DFPE a fait le choix d'avoir un modèle d'organisation qui associe un SGD, de catégorie B, chargé de la supervision et de la fiabilisation des pratiques des UGD. L'existence de cet échelon intermédiaire permet, outre, l'appui technique aux UGD, de constituer des fonctions d'évolution professionnelle pour les UGD compétents et motivés de nature à favoriser la reconnaissance professionnelle de ces agents.

Enfin, le périmètre de la délégation de gestion RH est clairement défini et s'adapte régulièrement à la politique de gestion RH de la DFPE.

Les domaines des relations sociales et des affectations des agents de la petite enfance restent réservés à - l'échelon central - en raison de la nécessité d'une politique harmonisée pour tous les agents, quel que soit leur établissement d'affectation.

Les questions RH complexes comme, le suivi des procédures médico-administratives, le suivi des reclassements, ou la gestion de personnels spécifiques (assistantes maternelles) restent, également, gérées à l'échelon central, au SRH. De même une cellule a été constituée au SRH pour prendre en charge les actes de gestion que la DRH transfère progressivement aux directions.

A l'inverse, des procédures de gestion RH viennent d'être déconcentrées dans les CASPE comme le suivi des agents du pôle de remplacement ou les sanctions disciplinaires du premier groupe.

94-96, Quai de la Râpée - 75012 PARIS

**TOUTE L'INFO  
au 3975\* et  
sur PARIS.FR**

\*Prix d'un appel local à partir d'un mobile



### L'animation RH du réseau des CASPE

Mes services sensibilisent les agents UGD à la nécessité de suivre des formations pour développer ou actualiser leurs connaissances dans les différents champs d'intervention RH. Malgré les contraintes liées à la charge de travail, les SGD et UGD partent régulièrement en formation.

Outre la formation continue sur les fonctions RH, la DFPE a, par l'intermédiaire de son bureau du pilotage des moyens, mis en place une animation RH du réseau des SGD et UGD dans les CASPE. Des réunions régulières sont organisées avec les SGD et d'autres avec les UGD sur les sujets RH : congés, accidents de travail discipline, CAP...

Dans ce cadre, je souligne un dispositif original initié en 2016 consistant à faire travailler les UGD sur les sujets RH qu'ils jugent les plus complexes (exemples le suivi des absences et les procédures médico-administratives 2 thèmes RH importants à la DFPE) afin d'élaborer des fiches de procédures. Cette démarche vise à aider les UGD à s'impliquer, se positionner sur des questions RH, harmoniser les réponses apportées aux agents de terrain et les pratiques entre les différentes CASPE. Deux fois par an, le SRH réunit l'ensemble des SGD et UGD de la DFPE, services centraux et CASPE, pour des points d'actualité RH, des priorités DFPE en matière de gestion RH.

### La mise en place d'un contrôle de gestion RH formalisé

Compte tenu de ce choix organisationnel, la préoccupation centrale de la DFPE est l'homogénéisation des pratiques des UGD. Dans ce cadre, j'envisage de positionner un agent sur le contrôle de gestion RH qui aura pour mission de collecter et d'analyser les données sociales, d'élaborer les tableaux de bord de suivi RH, d'échanger avec les services sur les dérives possibles (incidents de paye, absences injustifiées, anomalies de saisies etc...) et contribuer à l'amélioration des process internes.

### 2/ Observations sur les recommandations proposées par l'Inspection générale

Je souhaite partager avec vous mes observations sur les recommandations qui, à ce stade, méritent d'être précisées :

- recommandation n°4 : Renommer les UGD et SGD en recourant au terme unique de gestionnaire RH. Si un changement de dénomination est souhaitable puisque ce terme d'UGD est daté et ne correspond à aucun référentiel des métiers RH, en revanche, je ne suis pas favorable à une appellation unique pour les UGD et SGD. En effet, telle que cette fonction est conçue à la DFPE, le SGD a un positionnement hiérarchique et il convient d'éviter de laisser entendre que tous les agents exercent les mêmes missions. Je propose donc le terme de gestionnaire RH pour les agents relevant de la catégorie B et d'assistant de gestion RH pour les agents de catégorie C.
- recommandation n°10 : inciter les directions à contester les déclarations d'accident de travail avec plus de discernement. Le sens de cette recommandation doit être précisé, tout comme les autres dossiers qu'ils ont à traiter, les UGD instruisent les déclarations d'AT qui ont, certes, des incidences pour les agents mais qui peuvent avoir des conséquences financières pour la collectivité en cas d'imputabilité indue au service. Dans la mesure où les UGD transmettent à la DRH les dossiers d'AT, il me semble plus opportun que celle-ci soit responsable de leur contestation, permettant ainsi une pratique harmonisée entre les directions.
- Recommandation n°19 : l'obligation annuelle de formation permanente d'au moins 20 heures. Si je suis favorable à une obligation de formation des UGD, il est important d'adapter la durée et les contenus en fonction des compétences déjà acquises par les UGD et de leur proposer des formations spécialisées sur des points techniques. En outre, je souligne que l'obligation de formation annuelle se pose pour d'autres corps de métiers et sa généralisation ne manquera pas d'avoir des incidences financières pour la Ville. J'ajoute enfin qu'une formation généraliste devra nécessairement être complétée d'une formation contextualisée aux particularités des directions.

Par ailleurs, je souscris pleinement aux recommandations relatives au(x) :

- pilotage du contrôle interne (recommandations 1, 6-9, 26) ;
- périmètre d'intervention des UGD (recommandations 2 et 5) ;
- mesures de simplification des procédures (11, 12, 13) ;

- performances du SIRH et aux interfaçages (14,15, 22, 23, 24) : je souhaite d'ailleurs relayer la demande des UGD et des SGD de ma direction de la systématisation de documents types dans le SIRH ;
- bilans de compétences RH et des formations adaptées aux besoins des UGD (16, 17, 18, 20,21).

En conclusion, je tiens à souligner l'attention particulière que j'accorde à la gestion des ressources humaines de la direction, et en particulier, à la situation de nos agents occupant des fonctions d'unités de gestion directe, qui sont enthousiasmantes par la diversité des missions confiées mais aussi complexes compte tenu des attentes légitimes des agents et des évolutions permanentes de l'environnement statutaire.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

~~responsable des rammes~~ et de la petite enfance

## RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DES AFFAIRES SCOLAIRES

MAIRIE DE PARIS

DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES  
Sous-direction des Ressources

N/Ref :

Paris, le : 6 juillet 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale.

**OBJET :** Observations sur le rapport provisoire de l'Inspection Générale sur les UGD.

PJ : 1

Résumé : Observations de la DASCO sur le rapport provisoire de l'IG sur les UGD et sur les recommandations. Approbation sans réserve de la plupart des recommandations et quelques interrogations sur d'autres qui ne correspondent pas à l'organisation que nous mettons en place de notre réseau RH

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire de l'Inspection Générale sur les UGD et je vous en remercie,

Ainsi que vous me l'avez demandé, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations de la DASCO sur le rapport ainsi que sur les préconisations.

**1) Observations sur le rapport :**

Je constate que 48% des UGD ont répondu au questionnaire, taux le plus élevé des réponses. Ce taux de participation traduit l'intérêt et la préoccupation des UGD pour leur métier et leur devenir, et également la mobilisation de l'encadrement. Les UGD ont en effet été réellement incitées à répondre au questionnaire et je note avec satisfaction que cela a été le cas.

A la suite des entretiens avec le SRH et l'analyse des questionnaires remis aux UGD, je confirme le constat qui a été fait sur un certain nombre de sujets et sur les spécificités de la DASCO qui soulignent la complexité du métier d'UGD à la DASCO, notamment:

- Le nombre d'agents à gérer par CASPE est important (entre 2 000 à 3 000) et le métier de l'UGD a évolué, notamment dans la relation avec les agents de plus en plus exigeants et demandeurs d'aide dans leurs démarches administratives ;
- La gestion des vacataires est particulièrement lourde : création du dossier (5 à 10 dossiers par mois et par UGD, environ 20 l'été), planning hebdomadaire à saisir, démarches en vue de faire établir l'attestation d'emploi dès la fin d'activité ;
- Le calcul d'éléments variables, soumis à des règles de plafonnement selon le statut des agents, notamment les heures supplémentaires à saisir en flux continu.
- Les nombreuses absences à enregistrer (absences injustifiées, maladies...). Le volume est à la DASCO d'environ 20 absences par mois et par UGD.
- La relative difficulté à traiter certains dossiers, notamment les procédures médico-administratives ou les dossiers de retraite, avec le constat émis par les UGD des difficultés à obtenir des réponses de la part des entités concernées à la DRH, ou un traitement dans des délais raisonnables.

3 rue de l'Arsenal - 75181 PARIS CEDEX 04



- La procédure des médailles excessivement lourde, compte tenu du nombre d'agents. Cela ne remet pas en cause l'importance, que je perçois bien, de ce qui constitue une réelle marque de reconnaissance pour les agents.
- Le ressenti des UGD de la DASCO, mais également des autres personnels d'après les résultats de Paris & Mol, sur un déficit d'information alors même qu'elles se trouvent au centre d'une sphère d'activité.

Je n'avais pas pris conscience de ce sujet, et nous devons sans conteste nous attacher à éviter ces situations. Cela ne pourra se faire qu'avec une mobilisation de la DRH notamment avec une organisation encore plus souple des formations Suite7, même si je suis consciente de ce que cela implique pour la DRH.

- Le sentiment d'isolement qui correspond sans doute à une réalité, va, j'en suis sûre, progressivement disparaître avec la mise en place de SGD dans les CASPE, afin d'accompagner et encadrer les UGD.
- Le sentiment exprimé de manque de reconnaissance, que j'entends, mais qui ne traduit évidemment pas la réalité : je rappelle que les efforts de la direction ont porté depuis 2 ans sur la filière RH, et cela parce que la DASCO a bien identifié la charge de travail et la complexité des tâches : création nette de 7 postes d'UGD au BP 2015 et de 11 SGD au BP 2016.

Vous pourrez trouver en annexe nos propositions d'ajouts ou de modifications sur l'annexe concernant les UGD de la DASCO.

## 2) Avis sur les recommandations de l'Inspection Générale:

La DASCO approuve sans réserve plusieurs des recommandations de l'Inspection Générale

- Définir un plan de contrôle interne du réseau RH (R. 1), avec démarche d'amélioration continue (R. 12)
- Définir une cartographie des risques et le plan de maîtrise des risques associé (R.8) avec un focus sur les risques majeurs à identifier et à suivre via des Indicateurs (R. 9)
- Définir et développer l'ensemble des contrôles embarqués dans les applications du SIRH (R. 14)
- Mettre en place des outils de vérification régulière des retards des principales procédures et des dispositifs d'alerte associés (R. 23)
- Substituer une médaille d'honneur parisienne du travail aux médailles existantes (R. 13)
- Prévoir une obligation annuelle de formation permanente d'au moins 20 heures (R. 19)
- Consulter les directions pour définir des formations plus adaptées, et organiser la redescende systématique de l'information transmise aux SRH en veillant à l'animation des réseaux au sein des directions (R. 15). Cette recommandation concerne particulièrement la DASCO dans la mesure où les UGD qui assistent aux formations métier constatent qu'une partie des missions qu'elles gèrent n'y sont pas traitées, notamment s'agissant des vacataires. Il paraît indispensable de prévoir des sessions pour lesquelles une « brique » complémentaire serait dédiée aux agents DASCO afin de maintenir des formations multi-directions qui présentent de nombreux avantages (partage d'expérience, constitution d'un réseau) sans frustrer les agents DASCO qui auront ainsi été formés sur l'ensemble de leur champ d'activité.  
S'agissant de l'animation de réseau, je souscris bien évidemment. Notre nouvelle organisation voit la mise en place au SRH d'un pôle de « coordination du réseau RH » qui a vocation à se déplacer dans les circonscriptions, mais également à diffuser de l'information à tous de façon synthétique, et d'organiser régulièrement, comme nous l'avons fait le 16 juin, un « séminaire du réseau RH DASCO », avec une thématique principale, de l'information pratique descendante et des échanges avec la salle.
- Développer des modules de formation à la relation avec les agents gérés et à l'organisation du travail (R. 20). Il est sans doute nécessaire de prévoir dans ces modules un focus sur l'accueil téléphonique, et sur la gestion d'agents en difficulté, comme celles dont bénéficient les travailleurs sociaux.
- Recours au monitorat assuré par des experts (R. 21) : c'est à notre niveau, ce que nous mettons en place à la DASCO avec le pôle « coordination du réseau RH » du bureau de gestion des personnels, où des SGD expertes sont positionnées en appui des SGD et UGD des CASPE.
- Constituer une bibliothèque des procédures sur l'intranet, à l'arborescence constante et la mise à jour permanente (R. 25).

D'autres recommandations ne correspondent pas à l'organisation que nous sommes en train de mettre en place et m'interrogent sur leur faisabilité.

Comme indiqué aux inspecteurs lors de l'entretien qu'ils ont eu à la sous-direction des Ressources, la DASCO met en place une déconcentration des actes individuels, traités essentiellement en centrale, qui s'accompagne de l'installation de 21 SGD en CASPE. Cette organisation, accompagnée de la mise en place d'un pôle « coordination du réseau RH » au bureau de gestion des personnels, doit permettre aux UGD de disposer d'un encadrement de proximité, à même d'organiser le travail et de répondre à leurs interrogations techniques. Les SGD ont également vocation à effectuer certaines tâches ou à traiter directement certains dossiers jugés plus complexes. Dans ces conditions, je suis circonspecte sur la recommandation n°3 visant à laisser le choix aux directions de requalifier certains emplois en catégorie B. Outre les impacts de la nécessaire transformation des emplois correspondants, une telle possibilité risque de créer une réelle frustration pour les agents non désignés alors même que les UGD accomplissent actuellement des tâches identiques. De même, l'absence d'harmonisation entre les directions risque d'avoir des conséquences en termes de mobilité (difficultés de recrutement ou de fidélisation, ou refus de partir). Je suis plus favorable à la politique que nous menons depuis 2 ans visant à promouvoir des UGD en catégorie B dans le cadre des promotions au choix (2 UGD sur 4 promotions au choix en 2016).

Je souscris en revanche à la recommandation 18 sur la possibilité d'une vérification des acquis de l'expérience pour les gestionnaires RH débouchant sur la reconnaissance d'une qualification particulière, une certification et l'attribution d'une rémunération accessoire. Il paraît en revanche indispensable, dans un souci d'équité, que ce processus soit géré au niveau de la DRH.

De même, en première analyse, je ne suis pas favorable au fait de confier à des gestionnaires spécialisés en centrale les tâches à la fois épisodiques et délicates (R. 5), pour 2 raisons principales : d'une part parce qu'à la DASCO, compte tenu des effectifs, une tâche épisodique touche potentiellement un nombre élevé d'agents (l'exemple cité des départs en retraite ou des reprise de services antérieurs l'illustre bien); d'autre part, parce que l'organisation que nous mettons en place et les effectifs maintenus en centrale ne laissent plus aux services centraux la possibilité de gérer la plupart des procédures individuelles.

J'ai bien noté la recommandation n°17 sur le bilan de compétences régulier, sur l'éventuel plan de formation associé et sur l'existence d'une « habilitation » à exercer les fonctions d'UGD. Je m'interroge en revanche sur les modalités de prise en compte de la perte par un agent de cette habilitation, qui ne pourraient selon moi qu'être centralisées au niveau de la DRH, notamment pour la mise en œuvre ensuite d'une reconversion vers un autre métier correspondant au corps des adjoints administratifs. Il serait primordial également que les agents concernés puissent être rapidement remplacés sur leur poste, pour ne pas mettre en difficulté leurs collègues.

Enfin, je souscris à la recommandation n°4 visant à parler de « gestionnaires RH de proximité », mais il me semble nécessaire de conserver une distinction entre les encadrants et/ou ceux qui exercent certaines missions plus sensibles et spécifiques, et les agents qui sont, et doivent rester, le premier interlocuteur des agents et qui sont chargés de leur gestion individuelle.

En complément aux recommandations, je suggère la mise en place d'un « volant » de quelques remplaçants UGD, gérés au niveau de la DRH ou qui pourraient être mis à la disposition des directions, en cas d'absence prolongée des UGD notamment pour maladie. La situation actuelle amène les directions à solliciter la DRH au bout d'un temps conséquent d'absence, voire d'un nombre significatif d'absents sur une équipe, pour que celle-ci accepte de recruter un contractuel pour une durée déterminée. Cela nécessite alors de former l'agent. Le fait de disposer d'un pool d'agents formés, qui pourraient être envoyés dans les directions et/ou les services en renfort, serait sur ces missions particulièrement sensibles, un vrai apport.

Directrice des affaires scolaires

Copie :

(SGA)

(Cabinet de la Maire)

## RÉPONSE DU DIRECTEUR DES RESSOURCES HUMAINES

MAIRIE DE PARIS



Direction des Ressources Humaines

Le Directeur

V/ Réf : Rapport « Audit des UGD »  
Paris, le 13 JUL. 2016



NOTE à l'attention de : Directrice de l'Inspection Générale  
Objet : Réponse « audit des UGD »

Le fait que l'inspection générale se soit penchée sur la condition des UGD est extrêmement positif. Le dernier rapport sur le sujet datait de la fin des années 80, et la Ville avait certainement besoin d'une réflexion stratégique sur la fonction RH de proximité.

Il est d'ailleurs révélateur que les gestionnaires RH de proximité soient désignés par l'acronyme « UGD » (que peu d'agents sauraient développer) plutôt que par une dénomination faisant explicitement référence à la fonction RH. Au fil des ans, le périmètre des tâches prises en charge par les UGD a évolué au fil des besoins des et circonstances, sans véritable réflexion sur leur cœur de métier, ni sur la structuration globale de la fonction RH à la Ville de Paris.

La DRH souscrit globalement à l'intégralité des recommandations du rapport, qui vont dans le sens d'un recentrage des UGD sur les tâches liées à la fonction RH, sur une véritable professionnalisation du réseau, et sur une meilleure intégration de la fonction RH à travers une animation renforcée du réseau RH.

Au cours des derniers mois, nous avons d'ailleurs pris plusieurs initiatives fortes allant dans la direction préconisée par le rapport : création d'une Ecole pratique des RH dédiée à la formation initiale et continue des UGD, renouvellement des modalités de communication en direction des UGD (avec notamment la mise en place d'un bulletin d'information quotidien, le « Quoi de neuf ? »), exercice de dématérialisation et de simplification des procédures RH...

Au-delà, la question de la reconnaissance du métier de gestionnaire RH de proximité et de structuration d'une véritable filière RH, permettant une progression de carrière, devra être posée.

Plus fondamentalement, la réflexion sur la structuration de la filière RH à la Ville de Paris devra également porter sur l'intégration de la fonction RH. Dans de nombreuses organisations, les gestionnaires RH de proximité sont rattachés hiérarchiquement et fonctionnellement à la DRH. Comme pour d'autres fonctions support (comme l'informatique par exemple), il est très probable que cette évolution organisationnelle soit la condition d'un pilotage plus efficace, d'une véritable professionnalisation et d'un meilleur service aux agents.

2, rue de Lobau - 75004 PARIS

paris info Le 3975  
Paris.fr

## RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA PROPRETÉ ET DE L'EAU

MAIRIE DE PARIS

Direction de la propreté et de l'eau  
Service des Ressources Humaines

Affaire suivie par :

Paris, le 18 juillet 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection générale

**Objet :** Observations et avis de la DPE relatifs au rapport provisoire sur les unités de gestion directe (UGD)

**Résumé :** La présente note détaille les observations sur les constats présentés dans le rapport provisoire cité ainsi qu'un avis sur les recommandations concernant plus directement la DPE.

Âgée de 45 ans, la fonction d'unité de gestion directe (UGD) auditée pour la seconde fois seulement, est aujourd'hui comme hier victime de son succès. Rouage essentiel de la gestion individuelle des agents, elle absorbe les transformations successives de l'administration parisienne - informatisation et systématisation des tâches, dématérialisation, transferts de compétences....- sans pour autant bénéficier de la reconnaissance qu'elle pourrait en attendre (leur NBI est sans commune mesure avec le niveau des primes spécifiques des catégories ouvrières).

Vous comprendrez ainsi que je porte un attachement tout particulier à contribuer à une réflexion et des préconisations au travail mené par vos auditeurs, dont je salue ici la qualité.

Vous trouverez ci-après les éléments de fond qu'il me paraît pertinent de porter à connaissance (I), et les contributions aux recommandations formulées à la fin du rapport provisoire (II).

**I. Le constat dressé par les auditeurs est largement partagé par la DPE****1. Typologie et cartographie des UGD**

La DPE appartient au 3<sup>ème</sup> type d'organisation décrit dans le rapport, à savoir une direction opérationnelle avec déconcentration de la fonction UGD auprès des services de terrain. Deux UGD ont la charge des agents de services centraux, auxquelles s'ajoutent les UGD en charge du personnel ouvrier de la section des moyens mécaniques (SMM) au sein du Bureau Central du Personnel. Quant au 36 UGD dans les 17 services déconcentrés, elles gèrent des situations des plus complexes (avec celles des vacataires de la DASCO).

Je partage ainsi l'analyse qui s'est concentrée sur les paramètres tels que le nombre de saisies d'éléments variables, les rythmes de travail atypiques (agents principalement au roulement) et le fort taux d'absentéisme, qui placent nos UGD en tête des postes les plus contraints en termes de technicité et d'expérience requises.

Je note en conséquence avec intérêt la conclusion de cette partie du rapport qui mentionne qu'aucune recommandation ne soit formulée quant à la recherche d'une standardisation de l'organisation à l'échelle de la ville, ni au sein de chacune des directions (p 25).

**2. Les UGD dans leur environnement institutionnel**

La méthodologie d'étude choisie -par questionnaire- permet sans conteste des comparaisons pertinentes entre directions et les éléments saillants retracés ici sont par ailleurs une source d'information précieuse pour la DPE.

1



Il convient à ce stade de noter que le taux de retour des UGD de la direction jugé plutôt faible, en raison d'une recentralisation en cours des UGD de la SMM n'est pas l'exacte explication des réticences à répondre. En effet, cette recentralisation actée en 2012 s'est matérialisée au printemps 2014, par le déménagement de la cellule. Il s'est plutôt agi d'un manque de coordination dans la diffusion de l'information lors du lancement de ce questionnaire avec vos enquêteurs, qui a conduit à des craintes des agents concernés, certes injustifiées, d'une première étape de centralisation des UGD, comme cela a pu être vécu en interne avec le rattachement des UGD de la SMM au Bureau Central du Personnel. Malgré les efforts déployés pour rassurer et communiquer en aval sur l'objet de l'audit, il n'a pas été possible de combler le retard pour améliorer significativement le taux de réponse et je le regrette. En effet, ce questionnaire était l'occasion pour nos personnels de faire part, en tout anonymat, des forces et faiblesses de leurs missions et d'en améliorer à coup sûr l'avenir.

Je partage pleinement l'analyse établie et renouvelée (le constat ayant déjà été fait en 1989), de la complexité institutionnelle dans laquelle se trouvent devoir évoluer nos UGD. Il est souligné, à juste titre, des relations « en étoile » entre l'UGD, la DRH et ses différentes composantes, les différentes strates internes de la direction et l'agent qu'elle gère.

#### a. Les relations hétérogènes avec les différents bureaux de la DRH

Par sa fonction support, la DRH est à la fois animatrice de réseaux, formatrice de nos UGD et gestionnaire finale de l'ensemble de nos agents. Cette triple fonction nécessite une organisation réactive et compréhensible de l'ensemble de ses interlocuteurs.

Je vous confirme que certaines entités de la DRH ne sont actuellement pas en capacité de répondre à temps à nos UGD, créant des situations invraisemblables, au détriment de l'agent et/ou de l'administration ; c'est notamment le cas pour la DPE s'agissant des dossiers de retraite (qui ont parfois conduit certains agents à partir précipitamment à la retraite sans s'y être préparés, ou a contrario, de devoir prolonger leur présence au sein du service) ou plus fréquentes encore, des procédures médico-administratives suite à maladies « complexes ». Ces dernières faisant l'objet d'un audit en cours par d'autres collaborateurs de votre service, les compléments d'observations de la DPE y seront faits dans ce cadre.

S'agissant du rôle d'animation du réseau des UGD, notamment au travers des canaux de diffusion de l'information et de la formation initiale et continue de nos UGD, l'isolement physique ne doit pas être un obstacle au partage des bonnes pratiques et de l'actualisation permanente de la réglementation et des procédures internes. La DPE bénéficie d'un bon relationnel avec ses interlocuteurs de la DRH et pourrait probablement améliorer la fréquentation des conférences métier proposées (*compléter du chiffre 2015 si disponible des conférences suivies par nos UGD*). Quant à la fréquentation aux modules de formation sur les questions RH proposés par le bureau de la formation de la DRH, la DPE arrive en 4<sup>ème</sup> position, ce qui reflète assez bien l'effet masse de la direction. Ce chiffre doit néanmoins être affiné en interne afin d'y déceler si la cible est bien atteinte.

#### b. Les relations internes à la DPE

Il est certain que l'organisation très déconcentrée de la DPE conditionne le type de relations que peuvent nouer les UGD entre elles et avec le réseau RH et conduit à une nécessité constante d'animation interne pour alimenter les UGD sur les évolutions réglementaires et les bonnes pratiques en matière de gestion RH. Il faut cependant souligner, comme l'on fait vos auditeurs, que le développement constant de la fonction d'UGD démultiplie d'autant les occasions de communiquer avec l'ensemble d'entre elles et peut rendre la pertinence de l'information moins évidente : *trop d'information tue l'information*.

Quant à la fonction de SGD (Section de Gestion Directe), au nombre de 2 pour la DPE, elle correspond bien à celle d'appui aux UGD décrite par les auditeurs (p. 39 et 40), sans mission de contrôle ou de pouvoir hiérarchique sur les UGD. Il convient toutefois de noter que les SGD de la DPE contribuent de manière non négligeable à l'animation du réseau interne, en relayant aux UGD les instructions de la DRH, mais également en les adaptant au contexte de la direction.

#### c. Les relations avec les agents gérés

L'audit met particulièrement en avant la très grande disponibilité des UGD, ce qui conforte son rôle de gestion et conseil de proximité dont il serait impossible de se passer, sans aller aux devants de tensions

fortes avec les agents posant des problèmes de comportement. Cette disponibilité est néanmoins rendue plus difficile aux moments clés de la saisie des éléments variables de paie, et d'autant plus que les outils informatiques mis à disposition pour exécuter ces tâches sont depuis plusieurs mois jugés peu fiables et efficaces (voir ci-dessous).

### 3. L'examen des procédures de gestion directe des UGD

La DPE partage pleinement le constat établi sur la multiplicité des applications informatiques et leur absence d'interface avec les logiciels métiers qui conduit à des pertes de temps précieux pour nos UGD en ressaisies inutiles, ainsi qu'à des vérifications supplémentaires lorsqu'elles ne fonctionnent pas. C'est notamment le cas des dysfonctionnements de Suite 7 pour la saisie mensuelle des éléments variables de paie qui depuis de nombreux mois, entravent la qualité du travail et peut conduire à des erreurs qui ne manquent pas d'être relevées par les agents à réception de leur feuille de salaire, voire à des récriminations des organisations syndicales. Aussi, devient-il impératif de palier rapidement ces difficultés, avant qu'un mouvement de grogne ne s'organise et ne compromette sérieusement le process de paie des agents à la DPE.

Quant à la complexité des procédures à exécuter, il va sans dire que la DPE cumule la quasi-totalité des combinaisons possibles à la ville, à l'exclusion de la gestion des vacataires. Cela laisse à imaginer le haut niveau de qualification requis pour exercer la fonction d'UGD à la DPE et doit nous amener à anticiper les conséquences du renouvellement des « anciennes » UGD de la direction au moment de leur départ à la retraite. En outre, comme le mentionne le rapport en page 66, la procédure médailles est bien trop complexe et morcelée et gagnerait à être simplifiée.

## II. Contribution aux recommandations

L'ensemble des 26 recommandations proposés dans le rapport relève du rôle de direction support de la DRH et la DPE les juge toutes pertinentes. Certaines d'entre elles sont néanmoins jugées prioritaires, au regard de nos impératifs de fonctionnement interne (services déconcentrés) et des attentes fortes des agents gérés par les UGD :

Recommandations 2, 3 et 5 : les nombreuses sollicitations adressées aux UGD nécessitent effectivement une redéfinition du cœur de métier de la fonction et une réflexion sur un débouché en catégorie B lorsque la complexité des missions est avérée. Cette mesure répondrait aussi au déficit de reconnaissance évoqué en introduction.

Recommandation 13 : la procédure médaille, éclatée entre 4 niveaux d'interlocuteurs, mériterait d'être réformée.

Recommandations 22 et 24 : la faiblesse du SI RH est aujourd'hui largement constatée et l'urgence d'une remise à niveau est incontestable.

Recommandation 26 : la DPE pourrait pleinement contribuer à la création de la bibliothèque des procédures proposée en y ajoutant les procédures spécifiques liées aux métiers de la DPE.

Directeur de la propreté et de l'eau

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Questionnaire aux UGD

Annexe 3 : Questionnaire aux SRH

Annexe 4 : Eléments de parangonnage

Annexe 5 : Les UGD du Cabinet de la Maire, de la Direction des Affaires Juridiques, de l'Inspection Générale et du Secrétariat général

Annexe 6 : Les UGD de la Direction des Affaires Culturelles

Annexe 7 : Les UGD de la Direction de l'Attractivité et de l'Emploi

Annexe 8 : Les UGD de la Direction de l'Action Sociale, de l'enfance et de la Santé

Annexe 9 : Les UGD de la Direction des Affaires SCOLaires

Annexe 10 : Les UGD de la Direction de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires

Annexe 11 : Les UGD de la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement

Annexe 12 : Les UGD de la Direction des Finances et des Achats

Annexe 13 : Les UGD de la Direction des Familles et de la Petite Enfance

Annexe 14 : Les UGD de la Direction de l'Information et de la COMMunication

Annexe 15 : Les UGD de la Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports

Annexe 16 : Les UGD de la Direction de la Jeunesse et des Sports

Annexe 17 : Les UGD de la Direction du Logement et de l'Habitat

Annexe 18 : Les UGD de la Direction du Patrimoine et de l'Architecture

Annexe 19 : Les UGD de la Direction de la Propreté et de l'Eau

Annexe 20 : Les UGD de la Direction de la Prévention et de la Protection

Annexe 21 : Les UGD de la Direction des Ressource Humaines

Annexe 22 : Les UGD de la Direction des Systèmes et Technologies de l'Information

Annexe 23 : Les UGD de la Direction de l'Urbanisme

Annexe 24 : Les UGD de la Direction de la Voirie et des Déplacements

Annexe 25 : Les rapports de l'Inspection Générale consultés portant sur la fonction ressources humaines

**Avis :** La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.